

Myndighetenes innflytelse på gassavsetningen fra norsk sokkel

De senere års endringer med hovedvekt på
salgskontraktene i lys av hensynet til en
forsvarlig ressursforvaltning

Kandidatnummer: 102

Veileder: Professor Knut Kaasen

Semester: Høst 2005

Antall ord: 35 349

Dato: 15.01.2006

| | | |
|---------|---|----|
| 1 | INNLEDNING..... | 1 |
| 1.1 | Emnet for avhandlingen..... | 1 |
| 1.2 | Oversikt over fremstillingen | 2 |
| 1.3 | Avgrensninger..... | 3 |
| 2 | GASSALGKONTRAKTER – NOEN UTVIKLINGSTREKK | 4 |
| 2.1 | Historisk tilbakeblikk..... | 4 |
| 2.1.1 | Gassalg under GFU..... | 4 |
| 2.1.2 | Feltuttømmingskontrakter..... | 5 |
| 2.2 | Dagens situasjon | 6 |
| 2.2.1 | Selskapsbasert salg | 6 |
| 2.2.2 | Forsyningskontrakter | 7 |
| 2.2.3 | Spotsalg..... | 8 |
| 2.2.4 | Langsiktige kontrakter i dagens marked..... | 10 |
| 2.2.5 | Gasstransportsystemet | 12 |
| 3 | GASSMARKEDET – NOEN UTVIKLINGSTREKK | 15 |
| 3.1 | Markedsendringer | 15 |
| 3.2 | Følger av markedsutviklingen | 16 |
| 3.3 | Kraftsektoren..... | 18 |
| 3.4 | Konklusjon..... | 19 |
| 4 | DIREKTE REGULERING AV SALGSKONTRAKTENE..... | 20 |
| 4.1 | Innledende betraktninger | 20 |
| 4.2 | Direkte regulering av salgskontraktene i medhold av pf. § 19..... | 21 |
| 4.3 | Direkte regulering i medhold av andre bestemmelser i petroleumslovgivningen..... | 23 |
| 4.3.1 | «Petroleumsvirksomhet» | 24 |
| 4.3.2 | «Forsvarlig ressursforvaltning» | 27 |
| 4.3.3 | Den generelle vilkårsbestemmelsen i petrl. § 10-18 (2) | 29 |
| 4.3.4 | Departementets forslag til endring av pf. § 19 | 30 |
| 4.3.5 | Konklusjon..... | 33 |
| 5 | LOVBESTEMMELSER AV SÆRLIG BETYDNING FOR INDIREKTE INNFLYTELSE | 34 |
| 5.1 | Utvinningstillatelse, petrl. § 3-3 | 34 |
| 5.2 | Plan for utbygging og drift (PUD), petrl. § 4-2 | 35 |
| 5.2.1 | Den grunnleggende styringshjemmel | 35 |
| 5.2.2 | Betydning for salgskontraktene | 36 |
| 5.2.2.1 | Produksjonsrelaterte aspekter..... | 36 |

| | | |
|---------|---|----|
| 5.2.2.2 | Avsetningsrelaterte aspekter..... | 39 |
| 5.3 | Plan for anlegg og drift (PAD), petrl. § 4-3..... | 40 |
| 5.3.1 | Transportinnretninger | 40 |
| 5.3.2 | Betydning for salgskontraktene | 41 |
| 5.4 | Produksjonsforløp og produksjonstillatelser, petrl. § 4-4 | 43 |
| 5.4.1 | Forsvarlig produksjonsprofil | 43 |
| 5.4.2 | Betydning for salgskontraktene | 45 |
| 5.5 | Utsettelse av utbygging, petrl. § 4-5 | 46 |
| 5.5.1 | Adgang til å kreve utsettelse..... | 46 |
| 5.5.2 | Betydning for salgskontraktene | 47 |
| 5.6 | Forberedelse, påbegynnelse og videreføring av utvinning, petrl. § 4-6..... | 48 |
| 5.6.1 | Produksjonsplikt | 48 |
| 5.6.2 | Betydning for salgskontraktene | 49 |
| 5.7 | Samordnet virksomhet, petrl. § 4-7 | 50 |
| 5.7.1 | Adgang til å bestemme samordning | 50 |
| 5.7.2 | Betydning for salgskontraktene | 51 |
| 5.8 | Andres bruk av innretninger, petrl. § 4-8 | 52 |
| 5.8.1 | Tredjepartsadgang..... | 52 |
| 5.8.2 | Betydning for salgskontraktene | 54 |
| 5.9 | Konklusjon..... | 55 |
| 6 | INNFLYTELSE PÅ SALGSKONTRAKTENE UT FRA ET RESSURSFORVALTNINGSHENSYN | 56 |
| 6.1 | Innledning | 56 |
| 6.2 | Kontraktspartene | 56 |
| 6.2.1 | Selger | 57 |
| 6.2.2 | Kjøper | 58 |
| 6.2.3 | Konklusjon..... | 59 |
| 6.3 | Varighet..... | 59 |
| 6.3.1 | Myndighetenes interesser knyttet til kontraktsvarighet..... | 59 |
| 6.3.2 | Muligheter for innflytelse | 60 |
| 6.3.3 | Konklusjon..... | 62 |
| 6.4 | Kontraktsvolum..... | 62 |
| 6.4.1 | Betydningen av å kunne regulere kontraktsvolumer | 62 |
| 6.4.2 | Adgang til å styre utbudet av gass | 63 |
| 6.4.3 | Konklusjon..... | 64 |
| 6.5 | Kildefelt | 65 |
| 6.5.1 | Myndighetenes behov for å kunne bestemme kildefelt | 66 |
| 6.5.2 | Petroleumslovgivningens reguleringshjemler | 68 |

| | | |
|---------|--|----|
| 6.5.2.1 | Plan for utbygging og drift, petrl. § 4-2..... | 72 |
| 6.5.2.2 | Produksjonstillatelser, petrl. § 4-4..... | 76 |
| 6.5.2.3 | Samordnet petroleumsvirksomhet, petrl. § 4-7 | 78 |
| 6.5.3 | Innvendinger | 80 |
| 6.5.4 | Konklusjon..... | 80 |
| 6.6 | Pris | 81 |
| 6.6.1 | Styringsbehov | 81 |
| 6.6.2 | Styringsmuligheter..... | 83 |
| 6.6.3 | Konklusjon..... | 84 |
| 7 | AVSLUTNING..... | 86 |
| 7.1 | Sammenfatning | 86 |
| | LITTERATURLISTE | 88 |

1 Innledning

1.1 Emnet for avhandlingen

Gjenstand for vurdering i denne avhandlingen er norske myndigheters adgang til å øve innflytelse på kontrakter som inngås for salg av gass fra norsk sokkel med det formål å sikre en *forsvarlig ressursforvaltning*.

Avviklingen av Gassforhandlingsutvalget (GFU) har tilsynelatende medført vesentlige innhugg i myndighetenes muligheter til å øve slik innflytelse. GFU-systemet la grunnlaget for både formell innflytelse gjennom allokering av felt til inngåtte kontrakter og mer uformell innflytelse gjennom løpende kontakt med utvalget som inngikk samtlige salgskontrakter fra norsk sokkel.¹ Etter avviklingen av denne salgsordningen står det enkelte selskap i dag fritt til å velge salgsnivå og å inngå salgskontrakter med kjøpere innenfor rammer fastlagt av myndighetene gjennom tildeling av tillatelser og godkjenninger etter *petroleumslovgivningen*.²

Reguleringen av salget gjennom GFU fungerte som supplement til styringshjemlene i petroleumslovgivningen. Følgene av at dette systemet er falt bort, er at myndighetene i dag må ivareta nødvendige ressursforvaltningshensyn gjennom bruk av styringshjemler i nevnte lovgivning. Selv om avviklingen av salgsordningen skulle innebære en materiell begrensning i myndighetenes kompetanse til å regulere salgskontraktene, vil følgene av dette reduseres ettersom det synes klart at myndighetenes *behov* i så måte også har blitt mindre de senere år. Som følge av dette er naturlig å anta at det er en sammenheng mellom utviklingen i myndighetenes behov og avviklingen av salgsordningen.³

Det er likevel klart at myndighetenes regulering av virksomheten fortsatt vil være viktig for å ivareta hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning. Endringen synes således å bestå i hvordan myndighetene ivaretar dette hensynet. Mens det tidligere skjedde i form

¹ GFU er forkortelse for Gassforhandlingsutvalget, som var et utvalg bestående av oljeselskapene Statoil, Hydro og Saga. GFU-systemet er betegnelse på den salgsordning som ble benyttet mens utvalget eksisterte. For en oversikt over opprettelse av GFU og gassalg under GFU-systemet, se St. meld. nr. 46 s. 58-65. Se også Selvig, GFU, Helle, og Høiby i Brautaset m. fl. Se også nedenfor under punkt 2.1.1 for mer om gassalg under GFU.

² Med uttrykket *petroleumslovgivningen* menes petroleumsloven (forkortes *petrl.*), med tilhørende forskrifter. Den klart viktigste forskriften i denne sammenheng er petroleumsforskriften (forkortes *pf.*). Petroleumslovens offisielle betegnelse er: «Lov om petroleumsvirksomhet, 29. november 1996, nr. 72.» Petroleumsforskriften betegnes offisielt: «Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet, 27. juni 1997, nr. 653.»

³ Se mer om dette under punkt 2.2.1 nedenfor.

av en direkte regulering av kontraktene, skjer det i dag gjennom tildeling av tillatelser og godkjenninger som retter seg mot andre forhold enn selve salget, men som likevel kan tenkes å få indirekte betydning for selskapenes muligheter til å inngå salgskontrakter.

Slik påvirkning kan skje på flere *stadier* i virksomhetskjeden; fra det tildeles tillatelse til utvinning og helt frem til oppfyllelse av kontrakten skjer. Samtidig kan innflytelsen knytte seg til ulike *sider* ved kontraktene; eksempelvis varighet, volum og pris. En gjennomgang av myndighetenes interesser knyttet til de ulike sider ved kontraktene, og hvilke muligheter myndighetene har til å øve innflytelse på ulike stadier av virksomheten, vil følgelig stå sentralt i den videre fremstilling.

«Myndighetene» i avhandlingens tittel må forstås som en henvisning til offentlige organer som potensielt kan øve innflytelse på gassalgskontraktene.⁴ De aktuelle organer her vil være Stortinget, Kongen (regjeringen) og departementet; likevel slik at loven delegerer det meste av kompetansen til departementet.⁵ Organene sees i det følgende hovedsakelig under ett, i den forstand at det i liten grad drøftes hvilken betydning det måtte ha at kompetansen tilligger det ene eller det andre av de nevnte organer.

1.2 Oversikt over fremstillingen

Avhandlingen består av seks kapitler i tillegg til *kapittel 1* som er innledning.

Kapittel 2 ser på noen utviklingstrekk ved gassalgskontraktene de senere årene. Det redegjøres først for gassalg under GFU, feltuttømmingskontrakter og langsiktige salgskontrakter. Videre beskrives dagens situasjon med selskapsbasert salg, forsyningskontrakter og fremveksten av et spotmarked for gass med salg av gass under kortsiktige kontrakter.

I *kapittel 3* flyttes fokus fra kontraktene til markedet når utviklingen som har funnet sted på gassmarkedet beskrives. Sentralt står deregulering av markedet og tilrettelegging for et marked med fri konkurranse. Det trekkes også paralleller til utviklingen som har funnet sted på kraftmarkedet.

I *kapittel 4* vurderes myndighetenes muligheter til å øve *direkte* innflytelse på salgskontraktene. Et sentralt vurderingstema er om petroleumsloven åpner for en direkte regulering av salget. Det redegjøres også for adgangen til å stille vilkår i medhold av den generelle vilkårsbestemmelsen i petroleumsloven, og det vurderes i hvilken grad lovens sentrale formål om en forsvarlig ressursforvaltning taler for at en regulering av salgsfunksjonen må anses hjemlet.

⁴ Se Eckhoff/Smith, s. 5-6.

⁵ Det vil si Olje- og energidepartementet.

Kapittel 5 foretar en gjennomgang av bestemmelsene i petroleumsloven som gir myndighetene muligheter til å øve innflytelse på forhold som er av betydning for selskapenes salgskontrakter, og som således kan sies å gi myndighetene anledning til å øve *indirekte* innflytelse på kontraktene.

I *kapittel 6* vurderes hvilke forhold ved kontraktene myndighetene vil kunne ha interesse av å øve innflytelse på, og hvilke muligheter myndighetene er gitt i så henseende på bakgrunn i styringshjemplene i petroleumslovgivningen.

Kapittel 7 er avslutning. Der oppsummeres det hele og det trekkes konklusjoner knyttet til myndighetenes behov og muligheter for å øve innflytelse i på gassavsetningen i dagens gassmarked.

1.3 Avgrensninger

Som nevnt er det innflytelse på salgsfunksjonen med bakgrunn i hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning som er det sentrale tema i oppgaven. Dette hensynet må forstås vidt slik at en rekke hensyn potensielt kan anses som en del av ivaretagelsen av ressursforvaltningen.

Hammer legger i Hammer til grunn at tre hensyn vil stå sentralt ved myndighetenes ivaretagelse av en forsvarlig ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten; tekniske hensyn, ressursmessige hensyn og økonomiske hensyn. De *tekniske* hensynene relaterer seg i hovedsak til at utvinningen skjer med utstyr som sikrer høyest mulig utvinningsgrad, minst mulig øding av petroleum, og at skader på mennesker og miljøet unngås. Vesentlige faktorer ved de *ressursmessige* hensynene er behovet for å sikre et moderat utvinningstempo og samordning mellom selskaper og felt for å sikre fornuftige utbyggings- og transportløsninger. Det sentrale *økonomiske* hensynet er å sørge for at den norske stat får størst mulige inntekter fra virksomheten.

Behandlingen i det følgende vil primært fokusere på de ressursmessige og økonomiske aspektene ved virksomheten, slik at det avgrenses mot det Hammer betegner som tekniske hensyn. En slik avgrensning følger av at det er de to førstnevnte faktorer som har nærmest sammenheng med salgsfunksjonen som er oppgavens sentrale vurderingstema.

Som følge av at oppgaven ser på myndighetenes kompetanse i et styringsperspektiv med en forvaltningsrettslig innfallsvinkel, avgrenses det også mot kontraktsrettslige spørsmål som kan tenkes å oppstå mellom partene i gassalgskontraktene.

Det avgrenses videre mot eventuell kompetanse myndighetene måtte ha til å øve innflytelse på salgskontrakter med bakgrunn i at de har eierandeler i selskaper som driver petroleumsutvinning på sokkelen. En drøftelse av hvorvidt eierskapet overhodet gir kompetanse til å ivareta ressursforvaltningshensyn, og om myndighetene eventuelt bør benytte seg av en slik kompetanse, ville sprengte rammene for denne avhandling.

2 Gassalgkontrakter – noen utviklingstrekk

2.1 Historisk tilbakeblikk

2.1.1 Gassalg under GFU

Gassforhandlingsutvalget ble opprettet av norske myndigheter med bakgrunn i St. meld. nr. 46 (1986-1987). Utvalget bestod av oljeselskapene Statoil, Hydro og Saga. Formålet med opprettelsen var å samordne markedsføringen av norsk gass. Ordningen innebar at GFU, på vegne av gasselgerne (rettighetshaverne), inngikk samtlige kontrakter om salg av gass fra norsk sokkel. I kontraktene som ble inngått mellom GFU og gasskjøperne var det ikke bestemt hvilke felt som skulle oppfylle kontraktene, det vil si hvilke felt gassen skulle hentes fra. Dette ble bestemt av Olje- og energidepartementet ved de såkalte «allokeringsvedtakene».⁶

Bakgrunn for opprettelsen av GFU var å styrke myndighetenes engasjement og å sikre nasjonal kontroll og interesser ved inngåelse av kontrakter og gjennomføring av salget. Den primære målsettingen med opprettelsen av salgsordningen var å ivareta hensynet til en *forsvarlig ressursforvaltning*.

Det var antatt at GFU var en forutsetning for å sørge for inngåelsen av *langsiktige* kontrakter, som var av stor betydning for å sikre de enorme investeringene som måtte gjøres i infrastrukturen for transport av gass.

Videre medførte muligheten til å bestemme hvilke felt gassen til de ulike kontraktene skulle hentes fra at myndighetene kunne *prioritere* hvilke felt som skulle bygges ut, ettersom felt ikke ble bygget ut før det var klart at feltet skulle inngå som leveringsfelt i en gassalgskontrakt.

Utvalget var riktignok rådgivende organ i spørsmålet om hvilke felt som skulle oppfylle kontraktene, men kompetansen til å fatte avgjørelse lå hos departementet.⁷

Salgsordningen ble også ansett som viktig for å sikre høye og stabile *priser* på gassen, ved at samarbeid på selgersiden skulle fungere som motvekt mot de sterke

⁶ For mer om fremforhandling og allokeringen av gassalgskontraktene under GFU, se Høiby i Brautaset m.fl. For en oversikt over gassalgsavtalens parter og innhold under GFU, se Brautaset i Brautaset m.fl., s. 47-56.

⁷ Se St. meld. nr. 46 (1986-1987), s. 64-65, pkt. 1.

kjøpergruppene som eksisterte ved opprettelsen av GFU.⁸ Meningen var at en større og mer likeverdig forhandlingspart kunne oppnå gunstigere betingelser i kontraktsforhandlinger med utenlandske gasskjøpere.

Det var videre viktig å sørge for at de som førte forhandlingene på selgersiden hadde tilstrekkelige *insentiver* til å oppnå høy pris for gassen. Dette løste myndighetene ved at forhandlingene ble ledet av de gassproduserende selskapene Statoil, Hydro og Saga. Man unngikk da den situasjon at selgerselskapet både hadde produsent- og brukerinteresser, og risikoen for at selgerselskapene ikke ønsket en høyest mulig salgspris.

I tillegg fryktet myndighetene at stadig nye funn av gassfelt på norsk sokkel med påfølgende økt utbud av gass til markedet skulle skape konkurranse selgerselskapene i mellom, noe som kunne føre til at gassprisene ble presset ned. Et eget forhandlingsorgan og et samordnet salgssystem ble sett på som løsning for å forhindre dette.⁹

Totalt sett ga salgsordningen utvalget representerte store muligheter til å øve innflytelse på gassalget, både gjennom formelle og uformelle virkemidler.¹⁰ Ordningen var opprettet på siden av styringssystemet petroleumsgivningen legger opp til, og utfylte således de styringsmuligheter som lovgivningen legger opp til.

2.1.2 Feltuttømmingskontrakter

De første kontraktene for salg av gass fra norsk sokkel var såkalte *feltuttømmingskontrakter*.¹¹ Det vil si at selger under kontrakten forpliktet seg til å levere, og kjøper forpliktet seg til å avta all gass som ville bli produsert på feltet. Både salgskontraktene for gass fra Ekofisk-feltet og Frigg-feltet er eksempler på feltuttømmingskontrakter.¹²

⁸ Et eksempel på dette er forhandlingene om salg av gassen fra Troll-feltet. Forhandlingsmotparten var her et foretak bestående av seks ledende gasselskaper i Vest-Tyskland, Nederland, Belgia og Frankrike. Se for øvrig St. meld. nr. 46 (1986-1987), s. 59. Se også Helle, s. 7-8.

⁹ For mer om dette, se Selvig, GFU, s. 89-90.

¹⁰ Den uformelle adgangen til innflytelse myndighetene hadde overfor GFU må anses begrunnet i det faktum at det til syvende og sist var myndighetene som bestemte om gassalgskontraktene GFU hadde inngått skulle godkjennes. Se Høiby i Brautaset m.fl., s. 368 flg. og 399.

¹¹ For en redegjørelse for feltuttømmingskontrakter, se Michelet i Brautaset m.fl., s. 21-22.

¹² Produksjonen på Frigg-feltet er i dag avsluttet. Avslutningsplanen for feltet ble godkjent ved kgl. res. 26. september 2003. Se Claes, s. 11, og Austvik, s. 33-35. Se også Michelet i Brautaset m.fl., s. 11-13 for en oversikt over Frigg og Ekofisk.

2.2 Dagens situasjon

2.2.1 Selskapsbasert salg

Regjeringen avviklet GFU-systemet med midlertidig virkning fra 1. juni 2001, og permanent fra 1. januar 2002. Avviklingen innebar kort sagt at oljeselskapene selv fikk anledning til å avsette gassen de produserer.

At selskapene nå fikk anledning til å avsette egen gass, blir gjerne sett på som motsetningen til hva som var tilfelle under GFU, der utvalget inngikk salgskontrakter med selgeren, og departementet bestemte hvilke felt som skulle få allokert salgskontraktene. Det er likevel ikke en helt korrekt beskrivelse å si at selskapene under GFU ikke avsatte egen gass. Etter allokeringen av kontraktene til det enkelte felt ble nemlig kontraktene delt opp mellom rettighetshaverne på feltet i tråd med deres eierandeler, som deretter hver for seg inngikk individuelle salgskontrakter med selskapene som sto som kjøpere under kontrakten GFU hadde inngått.

At salgskontraktene inngås individuelt av det enkelte selskap, er en følge av at salg ikke er en del av samarbeidet i rettighetshavergruppen, og derfor heller ikke er regulert i *samarbeidsavtalen*.¹³ Samarbeidsavtalen regulerer kort fortalt rettighetshavernes opptreden i rettighetshavergruppen. Den fordeler rettigheter og plikter rettighetshaverne i mellom, og den danner grunnlaget for organisering, drift og fordeling av utbytte fra virksomheten.

Det kan anføres flere grunner til avviklingen av GFU-ordningen. I St. meld. nr. 38 (2001-2002) peker regjeringen på *tre* momenter som bakgrunnen for avviklingen.¹⁴ For det første påpekes det at de fleste store feltene med tilhørende transportsystemer i dag allerede er utbygd, og at det på bakgrunn av *økt modenhet* på norsk sokkel vil bli færre store investeringer i fremtiden enn hva som til nå har vært tilfelle. Derfor vil GFU-systemets rolle knyttet til å bære og gi sikkerhet til de store investeringene som var nødvendig på sokkelen, ikke lenger gjøre seg gjeldende i særlig grad.

For det andre er *gassmarkedet* i Europa endret siden opprettelsen av ordningen. Tidligere var det vanlig med få og langsiktige kontrakter, mens markedet i dag beveger seg i retning av å bli mer kortsiktig.¹⁵ Som følge av disse endringene ble det ansett tvilsomt hvorvidt GFU-ordningen var en like godt egnet salgsordning lenger.

For det tredje vil åpningen av gassmarkedene i Europa føre til en endring i *selskapenes ønsker*, i form av at selskapene ønsker å delta i hele gasskjeden og selv avsette sin egen gass på kontinentet.

¹³ Jfr. petrl. § 3-3 siste ledd.

¹⁴ Se s. 57-58.

¹⁵ Se nedenfor under punkt 2.2.3.

Regjeringen nevner ikke i stortingsmeldingen eksplisitt *forholdet til EU og EUs gassmarkedsdirektiv* som en årsak til avviklingen av GFU-ordningen.¹⁶ Likevel var trolig også dette forhold av vesentlig betydning for avviklingen.¹⁷ EU-kommisjonen mente nemlig at salgsordningen innebar ulovlig prissamarbeid og følgelig var i strid med konkurransereglene i EU.¹⁸ Den norske regjeringen hevdet på sin side at GFU var en del av ressursforvaltningen, og at ordningen derfor falt utenfor EØS-avtalen. På bakgrunn av EUs synspunkt i saken fremsatte EU-kommisjonen trusler om bøter mot alle selskapene som hadde solgt gass under GFU, der bøtenes størrelse var høyest overfor Statoil og Hydro som var faste medlemmer av GFU.¹⁹ At truslene fra Kommisjonen i tid faller sammen med regjeringens avgjørelse om å avvikle GFU trekker i retning av at forholdet til EU må anses som en del av bakgrunnen for avviklingen.

Avviklingen av salgsordningen innebar vesentlige endringer i avsetningen av gass fra norsk sokkel. Det er i dag opp til hvert enkelt selskap å fremforhandle sine gasssalgsavtaler direkte med gasskjøperne, og det er opp til selgerselskapet å forsyne avtalene med gass fra ethvert felt selskapet måtte ha deltakerandeler i. Denne ordningen for avsetning av gass har blitt betegnet som et *selskapsbasert salgsregime*.²⁰

2.2.2 Forsyningskontrakter

I *forsyningskontrakter* ligger det at salgsgjenstanden er et på forhånd angitt *volum* gass.²¹ Selgers sentrale forpliktelse er altså levering av det avtalte volum, mens det er av underordnet betydning hvilke felt gassen stammer fra. Her ligger den sentrale forskjellen fra feltuttømmingskontraktene, som gjelder levering av gass fra et bestemt *felt*.

Forsyningskontrakter kan tenkes både med og uten angivelse av *kildefelt*. Mens kontraktene som utgjorde en del av *Troll Kommersiell Modell* innebar at en del av gassreservene måtte komme fra Troll-feltet, er det

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF av 22. juni 1998 om felles regler for det indre marked for naturgass. Direktivet betegnes «gassmarkedsdirektivet», «EUs gassmarkedsdirektiv» eller «gassmarkedsdirektiv I». For mer om direktivet, se Moen og Dyrland.

¹⁷ Michelet påpeker i Michelet, s. 26-27 at forholdet til Kommisjonen var en av flere grunner til avviklingen av GFU. Se også Moen i Moen og Dyrland, s. 158-159. At forholdet til EU var avgjørende for avviklingen av GFU har ved flere anledninger blitt lagt til grunn i media; se eksempelvis Dagens Næringsliv, 29.05.2001, *Dropper gassutvalg for å tekkes EU*, <http://www.dn.no/arkiv/article12669.ece> [Sitert 12.11.2005].

¹⁸ Jfr. EF-traktaten art. 81 og EØS-avtalen art. 53. Se forøvrig Moen i Moen og Dyrland, s. 158-159, og Austvik, s. 36.

¹⁹ Truslene om bøter ble trukket tilbake da departementet avviklet GFU, og forpliktet seg til å produsere mer gass slik at konkurransen i markedet skulle sikres i fremtiden selv om de langsiktige kontraktene inngått under GFU bestod.

²⁰ Uttrykket brukes av Michelet i Michelet, s. 23 flg. Av Hammer i Simply, s. 306 flg. brukes uttrykket «company-based sales system (CBS-system)».

²¹ For mer om forsyningskontrakter, se Michelet i Brautaset m.fl., s. 22-25. Se også Helle, s. 12-14, Austvik, s. 34-36 og Claes, s. 12.

forsyningskontrakter uten noen angivelse av kildefelt som dominerer i dagens gassmarked.²² Selgerselskapet står ved slike kontrakter normalt fritt til å oppfylle sine leveringsforpliktelser med gass fra de felt selgerselskapet måtte ønske.

Bakgrunnen for en overgang til forsyningskontrakter var at salg under feltuttømmingskontrakter ikke lenger ble ansett å være tilstrekkelig for å ivareta en forsvarlig forvaltning av ressursene.²³ Dette gjaldt særlig i forhold til salg av gass fra *assosierte felt*; det vil si oljefelt som også inneholder gass. Gassmengden i disse feltene er gjerne lav, samtidig som produksjonen blir ujevn ettersom den må tilpasses produksjonen av olje. Det gjør at det vil være vanskelig å selge gassen fra slike felt individuelt ettersom man ikke vil kunne tilby den tilstrekkelige leveringssikkerhet som kjøper er avhengig av. For å sikre omsetning fra slike felt var det derfor viktig å sørge for at denne gassen kunne avsettes under salgskontrakter sammen med gass fra andre felt, slik at problemene knyttet til små volumer og ujevn produksjon ble avhjulpet.

Funnet av Troll-feltet i 1979 var en viktig faktor for at en overgang til salg av gass under forsyningskontrakter var mulig. Feltets omfattende gassreserver ga grunnlag for kontrakter der det var åpent hvilke felt gassen skulle hentes fra, ettersom Trollfeltets reserver sto som garantist for riktig oppfyllelse.

Selv om enkelte feltuttømmingskontrakter (hovedsakelig Ekofisk-kontraktene) fortsatt vil løpe i årene som kommer, er kontraktene som inngås og løper i dag i all hovedsak *forsyningskontrakter uten kildefelt*.²⁴

2.2.3 Spotsalg

I tillegg til en utvikling fra feltuttømmingskontrakter til forsyningskontrakter, har man de senere år også vært vitne til en liberalisering av markedet. Det har lagt grunnlaget for et spotmarked for gass.²⁵

En viktig årsak er EUs gassmarkedsdirektiv. Formålet med direktivet var å skape et indre marked for naturgass. Det viktigste virkemiddel for å skape økt konkurranse på naturgassmarkedet var å åpne for tredjepartsadgang til rørledningene. Gjennom å regulere transportmarkedet og å opprette et marked for transporttjenester, skulle det skapes økt

²² For en utførlig redegjørelse for Troll Kommersiell Modell (TKM), se Michelet i Brautaset m.fl., s. 14-16, og s. 293 flg., særlig s. 300-312. Se også Claes, s. 12.

²³ Se Helle, s. 12-14.

²⁴ Se Austvik, s. 35.

²⁵ Et spotmarked er et marked med kortsiktige salgssavtaler, der prisene fastsettes hovedsakelig på bakgrunn av tilbud og etterspørsel.

konkurranse i varemarkedet.²⁶ Direktivet ble implementert i norsk rett i petrl. § 4-8 og petroleumsforskriften kapittel 9.²⁷

I tillegg vil det antakelig, som følge av at det allerede er utbygd et omfattende transportsystem, i fremtiden være behov for færre store investeringer i infrastruktur. Det gjør at det vil være mindre behov for langsiktige kontrakter som sikkerhet for slike investeringer.²⁸ Etter hvert som markedet har blitt mer likvid, har også partenes behov for å sikre seg gjennom langsiktige kontrakter blitt mindre. I dagens marked vil det stort sett alltid være mulig å få solgt og kjøpt gass, også under kortsiktige avtaler.

Om den generelle utviklingen i kontraktmarkedet uttaler Roberts:²⁹

«As gas markets deregulate, fragment and develop, often with increased private sector participation in developing gas production and transportation infrastructure, there is a trend towards greater flexibility in gas marketing which is evidenced by a move away from depletion-based contracts towards supply-based contracts and eventually to gas trading on relatively standardised terms.» (Min understrekning.)

Spotkontraktene gjelder levering av gass fra en dag og opp til ett år. Kontraktene er rene forsyningskontrakter uten angivelse av kildefelt.³⁰ Ved utarbeidelsen av de kortsiktige spotkontraktene er det vanlig at partene benytter seg av *standardkontrakter* som grunnlag for utforming av den individuelle kontrakt.³¹

Standardkontrakter innebærer at avtalen inngås på bakgrunn av på forhånd fastsatte avtalevilkår for den aktuelle typen avtaler.³² Bruk av standardkontrakter ved salg av gass innebærer en vesentlig forenkling og reduksjon av forutgående kontraktsforhandlinger, slik at salget kan skje på en enkel og tidsbesparende måte. Ettersom gass selges med kontraktslengde helt ned til ett døgn, vil langvarige forhandlinger om kontrakter av så kort varighet ikke være forenlig med et effektivt spotmarked.

I tillegg vil bruk av felles utformede kontrakter gi grunnlag for et effektivt marked med reduserte transaksjonskostnader. Kjøperne av gassen vil ved valget av hvem de skal kjøpe gassen av, kunne vurdere de ulike tilbyderne av gass opp mot hverandre på bakgrunn av pris og kvalitet.³³

²⁶ Bakgrunnen for en slik fremgangsmåte for å skape økt konkurranse er at gassrørledningene må anses som et naturlig monopol der stordriftsfordeler hos eksisterende rørledningseiere gjør det økonomisk meget vanskelig eller umulig å finansiere konkurrerende rørledninger. Se Moen og Dyrland, s. 15 flg.

²⁷ Jfr. Ot. prp. nr. 81 (2001-2002).

²⁸ Det er likevel klart at også fremtiden vil by på store utfordringer knyttet til manglende kapasitet i infrastruktur. Et særlig aktuelt eksempel er Åsgard transport.

²⁹ Se s. 42.

³⁰ Dette gjør at kjøper ikke har noen risiko for hendelser som måtte inntreffe i forhold til selgers tiltenkte leveringsfelt. Eksempelvis vil ikke selger kunne påberope seg force majeure-begivenheter som grunnlag for leveringsfritak.

³¹ Eksempler på standardkontrakter som ofte blir benyttet er *National Balancing Point (NBP)* i Storbritannia og *North American Energy Standards Board (NAESB)* i USA. Se Roberts, s. 24-26 for mer om standardkontrakter.

³² For mer om standardkontrakter (standardavtaler), se Hov, s. 27-31 og Woxholt, s. 43-46.

³³ Mest aktuelt vil være en vurdering av prisen, ettersom Gassco allerede før gassen slipper inn i Gassled-rørledningene foretar undersøkelser av kvaliteten. Bare gass som tilfredsstiller Gasscos

2.2.4 Langsiktige kontrakter i dagens marked

Spørsmålet som her reiser seg er om markedsutviklingen mot et spotmarked for omsetning av gass under kortsiktige kontrakter innebærer at langsiktige kontrakter helt har utspilt sin rolle. En avgjørende faktor i denne vurderingen er forholdet til EU, ettersom det kan tenkes at langsiktige kontrakter er i strid med konkurransereglene i EU eller EUs gassmarkedsdirektiv.

Langsiktige salgskontrakter omtales eksplisitt i det nye gassmarkedsdirektivet (gassmarkedsdirektiv II), artikkel 18, nummer 3:³⁴ «The provisions of this Directive shall not prevent the conclusion of long-term contracts in so far as they comply with Community competition rules.»³⁵ (Min understrekning.)

Utgangspunktet i bestemmelsenes ordlyd er altså at langsiktige kontrakter er forenlig med direktivet, såfremt inngåelsen av slike kontrakter ikke er i strid med konkurransereglene i EU.

Det foreligger en *kommisjonsmeddelelse* om infrastruktur, samt et *forslag fra kommisjonen* om forsyningssikkerhet, forut for vedtakelsen av direktivet som kan kaste lys over hvordan Kommisjonen ser på langsiktige kontrakter.³⁶

Generelt kan det sies at forarbeider til direktiver og forordninger tradisjonelt sett har spilt liten rolle i EF-domstolens argumentasjon. Likevel kan det se ut til at forarbeidsbruk ved direktivtolkning kanskje spiller en større rolle i dag enn hva tidligere var tilfelle. Sejersted m. fl. skriver:³⁷

«Som eksempel på forarbeidsbruk ved direktivtolkning kan nevnes Sml. 2000 s. I-10745, *Telaustria*, hvor EF-domstolen gjør temmelig omfattende bruk av forarbeidene. Denne

kvalitetskrav slipper inn i systemet. For mer om Gassco, se punkt 3.1 nedenfor, med videre henvisninger til juridisk litteratur.

³⁴ Direktivets betegnelse er: «Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF av 26. juni 2003 om felles regler for det indre marked for naturgass og om opphevelse av gassmarkedsdirektiv I 98/30/EF av 22. juni 1998.» Det nye direktivet er ennå ikke tatt inn som en del av EØS-avtalen, følgelig har heller ikke direktivet blitt innlemmet i norsk lovgivning. Direktivene omhandler i all hovedsak nedstrøms gassvirksomhet, med unntak av artikkel 20 i det nye direktivet, som gir tredjepart rett til adgang i oppstrøms gassrørledningsnett. Bestemmelsen tilsvarer artikkel 23 i gassmarkedsdirektiv I, og er allerede gjennomført i petrl. § 4-8, og pf. kapittel 9, jfr. Ot. prp. nr. 81 (2001-2002), vedtatt ved kongelig resolusjon 20. desember 2002. Det vil derfor ikke være behov for ytterligere endringer i petroleumslovgivningen, med unntak av mindre lovtekniske endringer, i forbindelse med gjennomføringen av gassmarkedsdirektiv II. Se for øvrig departementets høringsbrev av 23.02.2005, med tilhørende høringsnotat «Om utkast til lov om endring i lov om felles regler for det indre marked for naturgass 28. juni 2002 nr 61 (naturgassloven) mv.»

³⁵ Den danske oversettelsen av den aktuelle bestemmelsen lyder: «Bestemmelserne i dette direktiv er ikke til hinder for, at der indgås langtidskontrakter, såfremt de overholder Fællesskabets konkurrenceregler.»

³⁶ Se henholdsvis (danske versjoner): /* KOM/2001/0775 endelig udg. */, og /* KOM/2002/0488 endelig udg. – COD 2002/0220 *// EF-Tidende nr. C 331 E af 31/12/2002 s. 0262 – 0278.

³⁷ Se s. 213.

avgjørelsen kan tas til inntekt for at forarbeidene har en større plass i rettsanvendelsen ved EF-domstolen enn de har hatt tidligere. Også EFTA-domstolens praksis gir eksempler på forarbeidsbruk, om enn ikke like omfattende som i Sml. 2000 I-10745. Selv om vi kan se indikasjoner på at EF- og EFTA-domstolen gjør større bruk av forarbeider i dag enn EF-domstolen gjorde tidligere, er det langt igjen før forarbeidsbruken er på linje med norske domstolers, så vel med hensyn til omfang som med hensyn til betydning for argumentasjonen.»

Selv om forarbeidene fortsatt vil ha begrenset betydning for argumentasjonen, vil de like fullt kunne være av interesse i forhold til å belyse innholdet i bestemmelser.

I de to ovennevnte dokumentene går det klart frem at Kommisjonen anser at langsiktige salgskontrakter vil spille en viktig rolle også i fremtiden. Bakgrunnen for det er at langsiktige kontrakter vil være viktig i forhold til å sikre investeringer i infrastruktur. I tillegg vil langsiktige kontrakter « ... på mellemlang sikt fremme spredningen af EU's gasforsyning og medvirke til at bringe nye gaskilder på markedet og således øge konkurransen på forsyningssiden.»³⁸ Det antas altså at langtidskontrakter både vil kunne *fremme konkurransen* i markedet og *sikre investeringer i infrastruktur*.

Likevel poengteres viktigheten av å sørge for at langtidskontraktene ikke virker *konkurranseshemmende*.³⁹ « ... verken ved at indeholde direkte restriktive betingelser eller ved i væsentlig grad at virke markedsbegrænsende. Desuden er det vigtigt at langfristede Take-or-Pay kontrakter udvikles og tilpasses det nye gasmarkeds vilkår.» Det pekes også på at det i tillegg til fortsatt salg gjennom langsiktige kontrakter vil være viktig å sørge for fri konkurranse og utviklingen av spotmarked i hele EU, slik at kjøperselskapene vil kunne ha en velbalansert kontraktportefølje.

Konklusjonen synes derfor å være at langsiktige kontrakter, det gjelder både take-or-pay-kontrakter og andre langvarige kontrakter, vil kunne spille en sentral rolle i gassmarkedet også i fremtiden. Det vil samtidig være viktig å sørge for at slike kontrakter ikke legger hindringer i veien for den frie konkurransen på gassmarkedet.

Hammer skriver i forbindelse med overgangen fra GFU til selskapsbasert salg, om skjebnen til langvarige take-or-pay-kontrakter inngått under GFU:⁴⁰

«However, the long-term take-or-pay contracts negotiated by the GFU-companies still exist. Their future depends on the assessment pursuant to the EC competition rules, cf. Arts. 81 and 82 EC. Recently, the Commission has taken a more positive attitude towards long-term contracts. The new gas market directive art. 18 (3) explicitly states that the directive shall not prevent the conclusion of long-term contracts insofar as they comply with Community competition rules.»

³⁸ Se /* KOM/2002/0488/ EF-Tidende nr. C 331 E af 31/12/2002, s. 0262-0278, punkt 4. Tilsvarende synspunkter legges også til grunn i /* KOM/2001/0775/.

³⁹ Loc. cit.

⁴⁰ Se Hammer, Simply, s. 307.

Hammer går her ikke selv inn i en vurdering av de langsiktige salgskontraktenes skjebne, men viser til at det avgjørende vil være kontraktenes forhold til EUs konkurranseregler, slik at langsiktige kontrakter som ikke er i strid med konkurransereglene vil være tillatt.

I hvilken grad slike kontrakter vil gjøre seg gjeldende i praksis i tiden som kommer, beror på om det vil fremstå som ønskelig for selger og kjøper å inngå langsiktige kontrakter. Som påpekt ovenfor vil antakelig utviklingen i markedet gjøre at både selgers og kjøpers behov for å inngå langsiktige kontrakter blir mindre, ettersom langsiktige kontrakter ikke lenger er nødvendig for å sikre stabile leveringer og ønsket avkastning.

Dette spørsmålet er behandlet av Austvik som legger til grunn at både selger og kjøper også i fremtiden vil kunne ha ønske om å inngå langsiktige kontrakter.⁴¹ Det påpekes at langsiktige kontrakter for det første vil gjøre planleggingen enklere ved at det ikke vil være nødvendig å måtte finne noen å selge gass til eller kjøpe gass fra på daglig basis (eventuelt noe lengre perioder).

Vel så viktig er kanskje Austviks moment knyttet til forventninger om fremtidig markedspris for gassen. I en situasjon der det forventes at prisen vil stige, ønsker kjøper gjerne å inngå langsiktige kontrakter, mens selger ofte ønsker å inngå kortsiktige kontrakter for å kunne inngå nye kontrakter med en høyere salgspris etter hvert som prisen stiger. Ved synkende gasspris vil situasjonen være omvendt; da ønsker selger å inngå langsiktige salgskontrakter, mens kjøper ønsker å inngå kortsiktige kontrakter for senere å kunne inngå kontrakter med lavere salgspris, og nyte godt av prisnedgangen.

Dette resonnementet modereres riktignok av at langsiktige kontrakter vil inneholde klausuler om adgang til prisjustering, både som følge av at prisen på alternative energibærere endrer seg, eller ved mer omfattende endringer i prisen slik at gassen gis en ny pris i forhold til prisen på alternative energibærere. Likevel vil salg under langsiktige kontrakter gjennomgående gi større forutberegnelighet i forhold til fremtidige inntekter enn det spotsalg gjør.

I tillegg til dette kommer det behovet selger kan ha for sikkerhet der utbyggingen krever store investeringer i infrastruktur. Selv om salg av gass på det kortsiktige markedet i dag normalt gir selger tilfredsstillende sikkerhet, kan det for finansieringen av omfattende utbygginger likevel være ønskelig med den ekstra sikkerhet som langsiktige kontrakter tross alt gir.

2.2.5 Gasstransportsystemet

En vesentlig faktor for å sikre optimal utnyttelse av gassressursene er en effektiv utnyttelse av gasstransportssystemet på sokkelen. Det fremgår eksempelvis av St meld. nr. 38 (2001-2002) at:⁴²

⁴¹ Se s. 222-223.

⁴² Se s. 58.

«Infrastrukturen for naturgass utgjør et helhetlig transportsystem. Det er viktig at samordningsfordeler ved det helhetlige systemet ivaretas. En nøytral og effektiv utnyttelse og utvikling av transport- og behandlingsanlegg for naturgass har stor betydning for realisering av verdien av norsk naturgass og må sees i et langsiktig perspektiv.»

Allokeringsadgangen myndighetene var gitt under GFU ga muligheter i så måte ved at de kunne bestemme hvem som skulle få oppfylle salgskontraktene som ble inngått, og således hvem som skulle få transportere gass til de ulike kjøperne.

Avviklingen av GFU etterlot følgelig et behov for å kunne sikre nøytral og effektiv utnyttelse av gasstransportssystemet. Dette behovet ble ivaretatt gjennom Stortingets etablering av *Gassco AS* i 2001.⁴³ Gassco er et hundre prosent statseid selskap som skal opptre som en *uavhengig operatør* av transportsystemet for gass.⁴⁴ Rollen som uavhengig operatør gir myndighetene fortsatt mulighet til å sikre effektiv utnyttelse av gassressursene gjennom samordning av bruken av transportsystemet og likebehandling av de som benytter seg av rørledningene for å transportere gass (skipere).⁴⁵

Tidligere var rollen som systemoperatør tillagt Statoil. Men delprivatiseringen av selskapet i 2001 gjorde selskapet mindre egnet til å opptre som nøytral operatør og forvalter av transportsystemet. På bakgrunn av dette må opprettelsen av Gassco derfor kunne sies å være et resultat av avviklingen av GFU og delprivatiseringen av Statoil.

Også på *eiersiden* har det skjedd endringer i kjølevannet av avviklingen av GFU. Tidligere var rørledningene eid av staten og en rekke forskjellige oljeselskaper uten noen felles organisering av eierskapet. På samme måte som det var ønskelig med en enhetlig struktur på operatørsiden, ble det samme ønskelig på eiersiden. Tanken var at felles eierskap av rørledningene skulle sikre effektiv transport av gassen, og optimal verdiskapning gjennom at interessekonflikter knyttet til valg av rørledning unngås. Dette førte til at Stortinget ba departementet om å innkalle de aktuelle selskapene til forhandlinger med det siktemål å etablere en helhetlig eierstruktur. Avtale om dette ble signert 20. desember 2002, med ikrafttredelse 1. januar 2003. Navnet på det nye felles eierskapet er *Gassled*.⁴⁶

I forhold til å kunne sørge for en forsvarlig transport av gassen vil også petrl. § 4-3 med tilhørende forskrifter spille en sentral rolle. Bestemmelsen gir departementet adgang til å gi tillatelse til anlegg og drift av innretninger, herunder rørledninger. Sentralt i så henseende står departementets muligheter til å øve innflytelse på kapasiteten i

⁴³ Se St. prp. nr. 36 (2000-2001), s. 70-78 og Innst. S. nr. 198.

⁴⁴ For mer om Gassco, se blant annet Fakta 2005, s. 51, St. meld. nr. 38 (2001-2002), s. 58-59, og Grøndalen i Karset m.fl., Del II.

⁴⁵ Se St. meld. nr. 38 (2001-2002), s. 58

⁴⁶ For mer om Gassled, se Fakta 2005, s. 51, og Lunne i Karset m.fl., Del III.

transportinnretninger som kan gi grunnlag for å samordne transporten på en fornuftig måte.⁴⁷

Etter dette er det klart at en effektiv utnyttelse av transportsystemet på sokkelen er helt sentralt for en forsvarlig forvaltning av gassressursene. Det gjaldt under GFU, og det gjelder i dag. Avviklingen av GFU medførte likevel endringer i forhold til hvordan dette hensynet ivaretas. Mens det sentrale tidligere var allokeringen av kontrakter til de enkelte felt, er tillatelser etter petrl. § 4-3, samordning gjennom operatørrollen og et felles eierskap for rørledningene de sentrale virkemidler for et velfungerende transportsystem i dagens marked.

⁴⁷ Se mer om petrl. § 4-3 under punkt 5.3 nedenfor.

3 Gassmarkedet – noen utviklingstrekk

3.1 Markedsendringer

Som vist har gassmarkedet de senere årene gjennomgått en betydelig *liberalisering*, slik at det i dag er opp til det enkelte selskap å inngå salgskontrakter og sørge for en fornuftig avsetning av gassen de produserer.⁴⁸ Det synes klart at EU har vært en sentral pådriver for en slik utvikling. Bakgrunnen for en slik holdning hos EU er antakelig at en liberalisering av markedet skulle legge forholdene til rette for økt konkurranse og et effektivt marked, og således gi lavere gasspriser til kjøperne i Europa.

De senere år har også markedet blitt mer *likvid* enn tidligere ved at både etterspørselen etter gass og mengden gass som tilbys for salg har økt betraktelig. På etterspørselssiden kan nevnes et stadig økende behov for gass på kontinentet, og at Storbritannia i fremtiden vil få behov for å importere betydelige mengder gass. I forhold til utbudssiden har den økte etterspørselen gjort at det i dag kan produseres mer gass enn tidligere uten fare for at prisen presses. I forhold til norsk sokkel utøvet EU i tillegg, i forbindelse med avviklingen av GFU, press på Norge for å øke produksjonen av gass. Det ble satt som et krav for å trekke truslene om bøter mot Statoil og Hydro at mer gass ble gjort tilgjengelig på markedet, slik at det ble lagt grunnlag for et fungerende spotmarked for salg av gass under kortsiktige kontrakter ved siden av de langsiktige gassalgskontraktene.⁴⁹

Likevel omsettes det meste av norsk gass i dag fortsatt under langsiktige kontrakter inngått av GFU, slik at dagens kontraktmarked er en kombinasjon av langsiktige- og kortsiktige kontrakter. Selv om de langsiktige kontraktene fortsatt vil løpe i lang tid fremover, er det grunn til å anta at de kortsiktige kontraktene i tiden som kommer i stadig større grad vil spille en betydelig rolle i gassmarkedet. Dette er en følge av at kontraktene som i dag inngås for salg av gass fra norsk sokkel i all hovedsak er kortsiktige, og at leveringsforpliktelsene etter de langsiktige leveringsavtalene etter hvert vil opphøre.

Avviklingen av GFU har gjort at det i dag er *flere aktører* både på selger- og kjøpersiden.⁵⁰ Dette har gjort at hindringene som få aktører både på selgersiden og

⁴⁸ Se ovenfor under punkt 2.2.1.

⁴⁹ Loc. cit.

⁵⁰ På selgersiden er det en følge av at selgerselskapene i dag omsetter egen gass, mens det på kjøpersiden er en følge av at økt konkurranse og kortere kontrakter har gjort at det er mindre behov for samlet opptreden.

kjøpersiden tidligere utgjorde i forhold til eksistensen av et effektivt og velfungerende marked med fri konkurranse, i dag i stor grad har forsvunnet.

En grunnpilar for et liberalisert og likvid marked for omsetning av gass under kortsiktige kontrakter er bestemmelsene om *tredjepartsadgang* til oppstrøms gassrørledningsnett i gassmarkedsdirektivene, som sikrer at rettighetshavere som produserer gass har mulighet til å transportere gassen frem til markedet, selv om de ikke har eierandeler i rørledningene gassen skal transporteres i.⁵¹ Retten for tredjepart til å få adgang til rørledningene er viktig i forhold til å sikre konkurransen og effektiviteten i markedet. Man unngår da den uheldige situasjon der rørledningseierne stenger ute produsenter, og på den måten reduserer konkurransen i markedet slik at sluttbruker vil ha liten mulighet til å kjøpe gass fra andre enn rørledningseierne. En forutsetning for å skape fri konkurranse i markedet er følgelig at andre enn rørledningseierne gis adgang til å transportere gass i rørledningssystemet.

3.2 Følger av markedsutviklingen

De senere års endringer i reguleringen av salg av gass og utvikling mot et likvid gassmarked der selskapene avsetter sin egen gass under kortsiktige kontrakter, har ført til endringer både hva gjelder myndighetenes *muligheter* og *ønsker* til å øve innflytelse på salgsaspektet ved virksomheten.

Avviklingen av GFU innebar at myndighetene ikke lenger kunne bestemme hvilke felt som skulle få levere gass under de ulike salgskontraktene og gjennom dette foreta en prioritering i forhold til utbyggingen av felt. Likevel er det klart at departementet også etter avviklingen av GFU fortsatt hadde *formell kompetanse* til å innflytelse til å øve innflytelse på salgskontraktene ettersom departementets adgang til å godkjenne salgskontrakter i medhold av pf. § 19 fortsatt eksisterte. Om bestemmelsen skjebne i kjølevannet av GFU-avviklingen uttaler Michelet:⁵²

«Regelen i petroleumsforskriften § 19 om at avtaler om salg og leveranser av rik- og tørrgass og endringer i slike avtaler skal forelegges departementet for godkjenning, gjelder fortsatt. Det gjenstår å se om myndighetene ønsker å benytte denne hjemmelen som et aktivt instrument i ressursforvaltningen, eller om bestemmelsen vil kunne falle bort eller endres til en regel om underretning av slike avtaler.»⁵³

Praksis etter avviklingen av GFU har vist at departementet ikke har hatt ønske om å benytte godkjennelsesadgangen aktivt i ressursforvaltningen etter avviklingen av GFU,

⁵¹ Jfr. henholdsvis artikkel 23 i gassmarkedsdirektiv I og artikkel 20 i gassmarkedsdirektiv II.

⁵² Se Michelet, s. 30.

⁵³ Med virkning fra 01.01.2006 ble pf. § 19 endret til bare å være en underretningsregel. Se mer om dette under punkt 4.3.4 nedenfor.

selv om slik bruk kunne tenkes å begrense følgene av avviklingen av salgsordningen. Det syntes altså som om det også var myndighetenes oppfatning at selve salget burde være overlatt til det enkelte selskap selv å håndtere.

En viktig årsak til en slik holdning hos myndighetene var antakelig at utviklingen i markedet hadde gjort at det var mindre *behov* for å foreta en direkte regulering av den enkelte kontrakt. En overgang mot kortsiktige salgskontrakter gjør at den enkelte kontrakt gjelder mindre verdier og i mindre grad medfører båndlegging av fremtidig myndighet. Det gjør at inngåelsen av kontraktene og deres utforming vil stå mindre sentralt når det gjelder ivaretagelsen av myndighetenes primære mål om en forsvarlig forvaltning av ressursene.

Når det gjelder langsiktige kontrakters rolle som sikkerhet for investeringer i infrastruktur, vil slike kontrakter være mindre viktige enn tidligere. Bakgrunnen for det er som antydnet ovenfor en kombinasjon av at transportsystemet etter hvert er godt utbygd, og at likviditeten i dagens marked gjør at investeringer foretas selv uten sikkerhet i langsiktige kontrakter.

Også når det gjelder å sikre inntekter fra virksomheten synes behovet å være mindre i dag enn tidligere, ettersom et likvid marked og stabil høy etterspørsel etter norsk gass gjør at omsetning på spotmarkedet gir tilfredsstillende sikkerhet. I tillegg vil det normalt foreligge interessefelleskap mellom selgerselskap og myndighetene knyttet til maksimering av inntektene, slik at dette hensynet automatisk vil ivaretas av selgerselskapet.⁵⁴

En følge av at behovet for å øve *direkte* innflytelse på kontraktsinngåelsen og kontraktsutformingen synes å være at myndighetenes fokus har blitt flyttet fra omsetningsfunksjonen og den enkelte kontrakt til *tidligere stadier* i virksomheten. Dette gjelder også ivaretagelsen av hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning, som i dag synes ivare tatt gjennom styring av rettighetshavernes virksomhet på tidligere stadier i virksomheten fremfor en regulering av selve salgssleddet. Gjennom tildeling av tillatelser og godkjenninger med eventuelt tilhørende vilkår forut for selve salget, fastsetter myndighetene viktige premisser for hvilke rammer selskapene må operere innenfor når de avsetter sin gass; myndighetene øver altså *indirekte* innflytelse på salget gjennom regulering av tidligere stadier i virksomheten.

⁵⁴ Se mer om myndighetenes behov og kompetanse til å øve innflytelse på ulike forhold ved salgskontraktene under kapittel 6 nedenfor.

3.3 Kraftsektoren

I tilknytning til at fokus flyttes fra den enkelte kontrakt til tidligere stadier i virksomheten, kan det være relevant å trekke paralleller til *kraftsektoren*.⁵⁵ Bakgrunnen for det er at det etter vedtakelsen av energiloven i 1991 også der har skjedd en tilsvarende utvikling i markedet med påfølgende endring i myndighetenes fokus.⁵⁶

Det kan innledningsvis poengteres at det er flere likhetstrekk mellom de to sektorene gass og kraft. I begge næringene må infrastrukturen vurderes som et såkalt *naturlig monopol*. Det innebærer at det vil være økonomisk umulig eller vanskelig å bygge konkurrerende rørledninger.⁵⁷ I tillegg er det fysiske likhetstrekk mellom de to varene, i form av at både kraften og gassen må brukes og selges etter hvert som den produseres. Verken knyttet til kraft eller gass vil det være aktuelt å lagre produsert vare, for så å selge og bruke den når behovet tilsier det. Hammer uttrykker i tilknytning til kraftsystemet at det «til enhver tid [må] være momentan balanse (balanse i nuet) mellom den samlede produksjon og den samlede bruk av kraft.»⁵⁸

Tilsvarende forhold vil i stor grad også gjøre seg gjeldende på gassektoren. Riktignok med den moderasjon at gass i noe større grad kan lagres ved at det i visse tilfeller kan slippes inn mer gass i rørene enn det som avtas på samme tid hos mottaker på kontinentet. (Omtales gjerne som «flexing».)

Før ikrafttredelsen av energiloven, ble kraftmarkedet i stor grad styrt gjennom statlig regulering av omsetningsfunksjonen og prisnivået i den enkelte kontrakt. Gjennom sin posisjon som eier av forvaltningsbedriften *Statskraftverkene* øvde staten innflytelse på pris og kontraktsvilkår i kraftkontraktene.⁵⁹

Vedtaket av energiloven innebar vesentlige endringer i reguleringen av kraftmarkedet, gjennom at loven la grunnlaget for *konkurranse* i kraftmarkedet. Myndighetens regulering ble som følge av loven flyttet fra den enkelte kontrakt til *tilrettelegging* av markedet for effektiv konkurranse, der prisnivået i kontraktene ble overlatt til markedet å bestemme. Myndighetsstyringen ble med andre ord ikke fjernet, men den rettet seg mot tidligere stadier i virksomheten.

Selv om det har skjedd endringer i forhold til hvordan myndighetene øver sin innflytelse på kraftnæringen, synes det klart at myndighetenes *formål* fortsatt er det samme; nemlig å regulere vilkårene og prisen. Det som har endret seg er *virkemidlene* myndigheten tar i bruk for å nå dette formålet.

⁵⁵ Se Hammer, Kraftmarkedet, for en utførlig redegjørelse for kraftrelaterte problemstillinger.

⁵⁶ Lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).

⁵⁷ Se Moen og Dyrland, s. 183-184, med henvisning til Munthe/Vislie som fastslår at virksomheten må anses som et naturlig monopol ettersom grensekostnaden (merkostnad ved en økning på én enhet), innenfor rørledningens kapasitetsområde, vil være lavere enn gjennomsnittskostnaden pr. transportert enhet.

⁵⁸ Se Hammer, Kraftmarkedet, s. 45-46.

⁵⁹ For mer om dette, se Hammers redegjørelse for «Plansystemet» i Hammer, Kraftmarkedet, s. 62-112.

Når det gjelder bakgrunnen for endring i markedsstrukturen, synes det å være en viss forskjell mellom kraftsektoren og gassektoren. Mens endringene i markedsstrukturen for salg av gass i stor grad kan sies å skyldes press fra EU, har endringene på kraftsektoren skjedd som følge av initiativ fra norske myndigheter og økonomiske miljøer her i landet der den sentrale idé var at et effektivt marked med fri konkurranse skulle sikre forsvarlig ressursforvaltning.⁶⁰

Selv om en viktig grunn for utviklingen av GFU skyldtes initiativ fra EU, er det klart at det heller ikke fra norske myndigheters side i dag er noe ønske om å gå tilbake til en ordning av salget slik det foregikk under GFU. Grunnen til det er at utviklingen i markedet har gjort at myndighetenes interesser i dag kan ivaretas på en forsvarlig måte også under et system der selskapene selv avsetter sin egen gass.⁶¹

3.4 Konklusjon

På kraftmarkedet innebar vedtakelsen av energiloven at myndighetenes fokus og innflytelse ble flyttet til «tidligere» stadier i virksomheten. Istedenfor regulering av selve salgsfunksjonen, ble innflytelse nå øvet gjennom å påvirke selskapenes *forutsetninger* til å produsere, distribuere og selge kraft.

Selv om en slik utvikling ikke har kommet like langt på gassektoren, har de seneste års markedsendringer lagt grunnlaget for en tilsvarende utvikling også der. Samtidig som en endring i myndighetenes inngripen i virksomheten var en forutsetning for fremveksten av et marked med fri konkurranse, gjør fri konkurranse at myndighetens behov for å øve innflytelse på omsetningsfunksjonen i stor grad forsvinner. Istedenfor fremstår myndighetenes kompetanse til å øve innflytelse på *transportfunksjonen* som en helt sentral faktor når det gjelder å øve innflytelse på selskapenes forutsetninger for å omsette gass.

⁶⁰ Se Hammer, Kraftmarkedet, s. 119 flg.

⁶¹ Se punkt 2.2.1 ovenfor.

4 Direkte regulering av salgskontraktene

4.1 Innledende betraktninger

Som påpekt taler den senere tids utvikling i gassmarkedet og myndighetenes praksis de senere år for at myndighetenes behov for å foreta en direkte regulering av selskapenes inngåelse av salgskontrakter i dag i de fleste tilfeller er beskjedne. Sentralt for ivaretagelsen av en forsvarlig ressursforvaltning i dagens marked står derimot fastleggelse av rammer for selskapenes frihet til å inngå kontrakter, med adgang til å øve innflytelse knyttet til rørledningssystemet som en viktig faktor.⁶² Kontroll med transportsystemet, både i forhold til bygging av transportinnretninger og samordning av transporten i rørledningene gjennom tildeling av produksjonstillatelser og samordning av transporten gjennom Gassco, vil stå sentralt i forhold å sørge for fornuftige transportløsninger og optimal utnyttelse av gassressursene.⁶³

Mulighetene myndighetene har til slik innflytelse, kombinert med at dagens markedssituasjon gjør at selskapene i stor grad vil ivareta myndighetenes interesser knyttet til en forsvarlig forvaltning av ressursene, gjør at altså at myndighetenes behov for direkte innflytelse på salgskontraktene i dag normalt vil være lite. Det er likevel ikke ensbetydende med at et slikt behov ikke kan tenkes å oppstå i enkelte tilfeller i fremtiden. Av den grunn er det derfor fortsatt relevant å vurdere i hvilken grad bestemmelsene i petroleumslovgivningen gir myndighetene kompetanse til å øve direkte innflytelse på omsetningsfunksjonen.

Et særlig aktuelt eksempel kan være regulering av salgskontraktene fra eventuelle nye store funn, som kan legge grunnlaget for samordnet omsetning fra en rekke felt ved at gassen fra det store feltet gir sikkerhet for omsetning av gass fra usikre og assosierte felt. Eksempel på dette i praksis er Troll-feltet og den såkalte *Troll kommersielle modell* (TKM).⁶⁴ Kort fortalte innebar ordningen at departement ved hjelp av Trollfeltets store gassreserver og leveringssikkerhet, sørget for at assosierte felt kunne få avsatt sin gass.

En direkte innflytelse på salgskontraktene kan tenkes hjemlet på to ulike måter: For det første kan petroleumslovgivningen inneholde bestemmelser som gir uttrykkelig kompetanse til å regulere kontraktene. For det andre kan det tenkes at myndighetene i

⁶² Se kapittel 3 ovenfor.

⁶³ Se punkt 2.2.5 ovenfor.

⁶⁴ For en utførlig redegjørelse for ordningen, se Michelet i Brautaset m.fl., s. 300-312. Se også punkt 6.5.2.1 nedenfor.

forbindelse med tildeling av tillatelser og godkjenninger som gjelder andre forhold enn selve salget, kan tenkes å sette vilkår som gjelder salgsfunksjonen og således regulere denne.⁶⁵

4.2 Direkte regulering av salgskontraktene i medhold av pf. § 19

I forhold til det første vurderingstemaet skissert ovenfor, nemlig om det finnes bestemmelser i petroleumslovgivningen som uttrykkelig gir kompetanse til å øve direkte innflytelse på salgskontraktene, er det på det rene at salg ikke er eksplisitt omhandlet noe sted i petroleumsloven. Det innebærer at en adgang for myndighetene til å regulere omsetningsfunksjonen ikke følger umiddelbart av loven.

Derimot er salgskontraktene omhandlet i *pf. § 19*. I forskriften til petroleumsloven av 1996, ble departementet gitt rett til å godkjenne inngåtte salgskontrakter gjennom følgende ordlyd i pf. § 19: «Avtaler om salg og leveranser av rik- og tørrgass skal forelegges departementet for godkjenning. Det samme gjelder endringer i, unntak fra og tillegg til slike avtaler.» (Mine understrekninger.) At forskriften ga slik kompetanse var noe nytt. Tidligere var det vanlig at inngåtte salgskontrakter ble fremlagt for departementet i forbindelse med søknad om godkjenning av utbyggingsplan, jfr. petrl. § 4-2, eller søknad om tildeling av ilandføringstillatelse, jfr. petrl. § 4-3.⁶⁶ Slik praksis innebar at godkjenning av utbyggingsplanen eller tildeling av ilandføringstillatelse i prinsippet også innebar en godkjenning av selskapenes inngåtte salgskontrakter.

Adgangen til å godkjenne salgskontrakter, enten det skjedde i forbindelse med godkjenning av utbyggingsplan eller tildeling av ilandføringstillatelse, eller det skjedde gjennom petroleumsforskriften § 19, var tidligere et sentralt virkemiddel for å ivareta en forsvarlig ressursforvaltning ved at den ga adgang til å prioritere mellom utbyggingen av felt, sørge for fornuftige transportløsninger og sikre at gassen ble solgt til tilfredsstillende priser.⁶⁷ Det ble ikke gitt tillatelser til utbygging og ilandføring dersom ikke tilfredsstillende salgssavtaler forelå.

Den ovenfor skisserte markedsutviklingen og endring i myndighetenes fokus ved styringen av virksomheten fikk også betydning for departementets bruk av godkjenningsadgangen i pf. § 19. Etter utviklingen av GFU-systemet har bestemmelsen i meget liten grad blitt benyttet som et aktivt styringsmiddel for å ivareta hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning. Det har sjelden blitt satt vilkår i forbindelse med

⁶⁵ Aktuelle tillatelser og godkjenninger synes særlig å være de som følger av bestemmelsene i petroleumsloven kapittel 4.

⁶⁶ Jfr. punkt 5.2 og 5.3 nedenfor for en redegjørelse for bestemmelsene.

⁶⁷ Se Helle, s. 30, Høiby i Brautaset m.fl., s. 399.

godkjennelse av gassalgskontrakter, og godkjenninger av kontraktene har i mange tilfeller fremstått som en ren formalitet.

Det er derfor naturlig å anta at det var fravær av et behov for en slik godkjennelsesrett som var bakgrunnen for at departementet sommeren 2005 foreslo bestemmelsen endret.⁶⁸ I departementets høringsbrev av 23. august 2005 fremgår det at:⁶⁹ «Departementet foreslår at ordningen med godkjennelse av gassalgskontrakter i forskriftens § 19 erstattes med en rapporteringsordning.» (Min understrekning.)

Det fremgår av vedlegg til høringsnotatet at pf. § 19 etter endringen er foreslått å lyde:⁷⁰

«Rettighetshaver skal innen 30 dager etter utløpet av hvert kvartal gi departementet opplysninger om rettighetshavers forpliktelser til levering av rik- og tørrgass fra norsk kontinentalsokkel. Opplysningene skal inneholde en overordnet volumprofil for forpliktelser til levering av rik- og tørrgass, og en beskrivelse av hovedvilkårene for forpliktelsene inngått i foregående kvartal.

Departementet kan bestemme at rettighetshaver skal gi opplysninger om vilkår i enkeltavtaler.»

Redegjørelse for bakgrunnen for endringsforslaget er gitt i høringsnotatet:⁷¹

«Avsetning av gass fra norsk sokkel gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU) ble permanent avvirket fra og med 1.1.2002. Med avvirkningen av GFU ble et nytt gassforvaltningssystem etablert, der selskapene avsetter sin egen gass. Departementets godkjennelse av gassalgsavtaler er ikke nødvendig i dagens system, da selskapene vil sørge for effektiv avsetning.»

I skrivende stund, er det ennå ikke klart om forskriftsbestemmelsen blir endret slik departementets forslag legger opp til. Når det er sagt synes det vanskelig å tenke seg at så ikke vil skje.⁷² Systemet med godkjennelse av salgssavtaler representerer på mange måter et styringssystem som ikke samsvarer med dagens markedssituasjon. Når da de eneste som eventuelt måtte være interessert i å beholde ordningen (departementet) foreslår den opphevet, taler det meste for at så vil skje.

⁶⁸ I skrivende stund er fortsatt godkjennelsesadgang for departementet gjeldende rett. Det er likevel naturlig å anta at denne adgangen vil falle bort 1. januar 2006 som følge av at departementets forslag til ny pf. § 16 blir vedtatt. Se mer om dette i det følgende.

⁶⁹ Se departementets høringsbrev "Høring – forslag til endringer i petroleumsforskriften", av 23.08.05, side 1, tredje avsnitt.

⁷⁰ Se «Vedlegg til høringsnotat, Utkast til forskrift om endringer i petroleumsforskriften».

⁷¹ Se «Høringsnotat om forslag til endringer i petroleumsforskriften».

⁷² Bestemmelsen ble ikke endret som planlagt med virkning fra 01.01.2006. Gjeldende bestemmelse lyder derfor fortsatt: «Avtaler om salg og leveranser av rik- og tørrgass skal forelegges for departementet for godkjennelse. Det samme gjelder for endringer i, unntak fra og tillegg til slike avtaler.» Etter hva jeg har fått opplyst er likevel de varslede endringene planlagt å tre i kraft i løpet av januar 2006. Jeg forutsetter derfor i det følgende at så vil skje.

At bestemmelsen etter all sannsynlighet endres fra å være en godkjennelsesrett til å bli en rapporteringsordning innebærer at departementet ikke lenger kan regulere salgskontraktene i medhold av bestemmelsen. Det er en følge av at bestemmelsen ikke lenger innebærer at departementet treffer et enkeltvedtak i form av en godkjennelse, og at departementet følgelig heller ikke har rett til å sette vilkår i medhold av bestemmelsen, jfr. den generelle vilkårsbestemmelsen i petrl. § 10-18 (2).⁷³

4.3 Direkte regulering i medhold av andre bestemmelser i petroleumslovgivningen

Følgen av at kompetansen til å sette vilkår knyttet til salgskontraktene i medhold av pf. § 19 forsvinner, er at en eventuell direkte regulering av salgskontraktene i fremtiden må skje gjennom vilkår i tilknytning til bestemmelser som regulerer *andre* forhold enn selve salget. Spørsmålet i det følgende blir derfor om departementet ved tildelingen av slike tillatelser og godkjenninger til rettighetshavergruppene kan sette vilkår som *direkte* regulerer *omsetningsfunksjonen*, med andre ord hvordan det enkelte selskap avsetter sin gass. Når salget ikke er regulert i noen av lovens bestemmelser, synes det ikke opplagt at salget kan reguleres gjennom vilkår knyttet til tildeling av tillatelser og godkjenninger i medhold av lovens bestemmelser.⁷⁴ Det er følgelig ikke gitt at et slikt vilkår vil tilfredsstille kravene til sammenheng mellom tillatelsen som gis og vilkåret som settes.

Ved en slik vurdering er det likevel viktig å ha klart for seg endringene som har

Den rådende oppfatning i teorien må sies å være at salg av petroleum faller *utenfor* lovens virkeområde, og at følgen av dette, selv om det ikke alle steder fremstår like klart, er at salg ikke kan reguleres i medhold av petroleumsloven eller petroleumsforskriften.⁷⁵ Følgelig legges det i teorien opp til at markedsføring og inngåelse av salgskontrakter er overlatt til det enkelte selskap selv å regulere, selvsagt med den forutsetning at selskapet handler i tråd med tillatelser og godkjenninger det er tildelt gjennom sin rolle som rettighetshaver.

Personlig synes jeg likevel ikke det er helt opplagt at salg faller utenfor lovens virkeområde og således ikke kan reguleres i medhold av loven. Avgjørende for hvorvidt omsetningsfunksjonen kan reguleres direkte gjennom vilkår i forbindelse med tillatelser og godkjenninger etter loven, er om et vilkår knyttet til salget har «saklig sammenheng» eller «naturlig tilknytning» med enkeltvedtaket som treffes.⁷⁶ I tillegg må det være

⁷³ Der fremgår det at vilkår bare kan settes «[i] forbindelse med enkeltvedtak». Se punkt 4.3.3 nedenfor.

⁷⁴ De særlig aktuelle bestemmelsene når det gjelder et eventuelt vilkår knyttet til salg av gass, synes å være bestemmelsene i petroleumslovens kapittel 4.

⁷⁵ Se eksempelvis Selvig, s. 75, og Helle, s. 24-25.

⁷⁶ Jfr. petrl § 10-18 (2), og punkt 4.3.3.

«forholdsmessighet» mellom hva myndighetene oppnår ved å sette vilkåret og hvor hardt vilkåret rammer den det settes ovenfor.⁷⁷ Dersom et vilkår som direkte regulerer salget av gass oppfyller disse kravene og således kan settes i medhold av loven, må salg etter mitt syn anses omfattet at petroleumslovens virkeområde.

Vurderingen i det følgende vil bestå i hvorvidt det kan settes vilkår som innebærer en direkte regulering av salget av gassen (omsetningsfunksjonen) i forbindelse med at det gis tillatelser og godkjenninger etter loven.

4.3.1 «Petroleumsvirksomhet»

Lovens *virkeområde* er regulert i petrl. § 1-4. Bestemmelsens første ledd sier at «[l]oven kommer til anvendelse på petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon.» (Min understrekning.) På bakgrunn av bestemmelsens *ordlyd*, er det av avgjørende betydning å vurdere hvorvidt salg må anses som «petroleumsvirksomhet», og følgelig faller inn under lovens virkeområde.

Begrepet er definert i petrl. § 1-6 litra c), hvor det fremgår at petroleumsvirksomhet er «all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter ... » (Mine understrekninger).

At salg ikke er eksplisitt nevnt utelukker ikke at slik virksomhet vil kunne anses omfattet av loven, jfr. ordlyden «herunder». Avgjørende er om salg kan sies å være «virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster». Lovens ordlyd favner vidt ved at den omfatter *all virksomhet knyttet til* undersjøiske petroleumsforekomster. Omfattet av loven er både virksomhet som er sentral i forhold til lovens sentrale virkeområde, og virksomhet som har en mer perifer form for tilknytning.

I *forarbeidene* til den gamle loven sies det at begrepet *petroleumsvirksomhet* dekker «... den virksomhet som faktisk er nevnt i bestemmelsen, samt annen virksomhet i naturlig tilknytning til eller som naturlig følger av denne.»⁷⁸ (Mine understrekninger.) Samme sted fremgår også at «[b]egrepet petroleumsvirksomhet må forstås vidt ... ».

I tilknytning til begrepet *petroleumsvirksomhet* i loven av 1996, sies i bestemmelsens forarbeider:⁷⁹

«Med «petroleumsvirksomhet» menes all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon uten hensyn til hvor virksomheten foregår. Begrepet omfatter både den sentrale og den tilsluttede del av virksomheten. De mest sentrale aktivitetene er nevnt i definisjonen [undersøkelse, leteboring, utvinning, transport,

⁷⁷ Se Graver s. 141-153 og Eckhoff/Smith for redegjørelser om forholdsmessighetsvurderingen.

⁷⁸ Se Ot. prp. nr. 72 (1982-1983), s. 36.

⁷⁹ Se Ot. prp. nr. 43 (1995-1996), s. 29.

utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter], men oppregningen er ikke uttømmende.» (Mine understrekninger.)

Forarbeidene til de to bestemmelsene omhandler altså heller ikke eksplisitt salg.⁸⁰ Likevel er det klart at de på ingen måte utelukker at salg må anses omfattet av loven. Tvert imot synes særlig forarbeidene til loven av 1985 å trekke i retning av at salg faller inn under petroleumslovens virkeområde, ettersom salget må kunne sies å være en *naturlig følge* av virksomhet nevnt i bestemmelsen (utvinning).⁸¹

På den annen side kan det hevdes at det faktum at salg ikke er omtalt verken i bestemmelsens ordlyd eller forarbeider, er et moment *mot* at salg må anses omfattet av loven. På bakgrunn av den sentrale rolle salget har hatt for ivaretagelsen av myndighetenes interesser ved produksjon av petroleum, ville det være naturlig at slik virksomhet var nevnt enten i loven eller i forarbeidene dersom salg skal anses omfattet av lovens virkeområde.⁸²

Hvorvidt salg faller inn under lovens virkeområde, er i tilknytning til den gamle petroleumsloven behandlet av Selvig.⁸³

«Petroleumsloven og dens reguleringshjemler gjelder ikke selve markedsføringen av norsk-produsert petroleum. Nøkkelbestemmelsene i loven gjelder organiseringen av petroleumsvirksomheten og ulike sider av utbygging og drift av petroleumsforekomster, herunder rørledningstransport. Lovens begrep «petroleumsvirksomhet» (PL § 1) [petrl. 1996 § 1-4 første ledd] omfatter da heller ikke markedsføring av petroleum. Rettighetshaverne blir eier av produsert petroleum (PL § 8 første ledd) [petrl. 1996 § 3-3 tredje ledd i.f.]. Det skulle således stå hver enkelt fritt – i kraft av sin eiendomsrett – å selge sin andel eller nyttiggjøre seg den på annen måte.» (Understreket av Selvig.)

Selvig påpeker også i forhold til lovens virkeområde:⁸⁴

«Konsesjonssystemet har kun indirekte betydning for disponeringen av utvunnet petroleum. Salg og annen markedsføring er i hovedsak rettighetshavernes sak, men eiendomsretten til utvunnet petroleum gir ikke full rådighet. Utvunnet petroleum må disponeres i samsvar med gjeldende lovgivning (NOU 1979:43 s. 59). I praksis har myndighetene hatt innflytelse på

⁸⁰ Salg er heller ikke vurdert i Innst. O. nr. 7 (1996-1997), Innst. O. nr. 33, (1984-1985) eller NOU 1979: 43.

⁸¹ At forarbeidene til 1985-loven er et relevant tolkningsmoment også ved forståelsen av 1996-loven fremgår av Ot. prp. nr. 43 (1995-1996), s. 16: «Det tas ikke sikte på vesentlige endringer av lovens saklige virkeområde ved revisjonen. Som hittil vil loven som utgangspunkt gjelde all "petroleumsvirksomhet" basert på undersjøiske petroleumsforekomster undergitt norsk jurisdiksjon. Det vises for øvrig til forarbeidene til gjeldende petroleumslov, jf Ot prp nr 72 (1982-1983) s 37 ... ».

⁸² Som illustrasjon kan her vises til energiloven, der det i § 1-1 (1) eksplisitt fremgår at «omsetning» er omfattet av lovens virkeområde: «Denne lov kommer til anvendelse på produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi.» (Min understrekning.) Når det i energiloven eksplisitt påpekes at salg er omfattet av loven, kan det sies å være naturlig at salg også ville vært eksplisitt omtalt i petroleumsloven dersom forholdet var ment omfattet av loven.

⁸³ Se Selvig, Tre studier, s. 1.

⁸⁴ Se Selvig, s. 75-77.

valg av ilandføringssted og ilandføringsmåte, noe som er særlig viktig når rørledningstransport benyttes ... » (Min understrekning.)

På tross av at Selvig anser salg og markedsføring å falle *utenfor* lovens virkeområde, påpeker han at flere av bestemmelsene i petroleumsloven kan gi myndighetene betydelig innflytelse over disponeringen, herunder salget, av petroleum. Det er likevel bare snakk om *indirekte* innflytelse, uten noen adgang til å øve direkte innflytelse på inngåelsen og utformingen av salgskontraktene.

I tilknytning til *oljeproduksjon* påpeker Selvig:⁸⁵ «Valg av kjøpere, priser og salgsvilkår må rettighetshaveren håndtere best mulig ut fra markedsforholdene. Slike kommersielle forhold ligger utenfor myndighetskontrollen.» (Min understrekning.)

Tankegangen er antakelig at slike kommersielle forhold faller utenfor lovens sentrale formål om forsvarlig ressursforvaltning, jfr. petrl. § 1-2 (2). Som vist ovenfor har dette tidligere vært annerledes i forhold til gass, ettersom gasssalgskontraktene har vært av sentral betydning i forhold til å ivareta en forsvarlig ressursforvaltning.⁸⁶ Myndighetsinnflytelse på gasssalgskontraktene har vært sentralt både i forhold til å kunne prioritere utbyggingen av felt, sørge for fornuftige transportløsninger, og å være sikret en tilfredsstillende pris for gassen.

På bakgrunn av den ovenfor skisserte utviklingen i gassmarkedet, taler gode grunner for at Selvigs resonnement i dag ikke bare er relevant i forhold til oljeproduksjon, men også i forhold til *gassproduksjon*.⁸⁷ Ettersom salgskontraktene i dag har mistet sin sentrale funksjon i forhold til ivaretagelsen av en forsvarlig ressursforvaltning, bør kontraktene etter Selvigs resonnement utelukkende anses som kommersielle forhold som ligger utenfor myndighetskontrollen.

En generell redegjørelse for uttrykket *petroleumsvirksomhet* gis av Kaasen i forbindelse med en vurdering av det saklige virkeområdet til utkast til petroleumsloven av 1985.⁸⁸ Han påpeker at petroleumsvirksomhet omfatter både *kjerneaktivitetene* (de aktivitetene som er nevnt i lovutkastet) og andre *tilknyttede aktiviteter*. Lovutkastets ordlyd gir få holdepunkter for å fastslå hvilke virksomheter som skal regnes som slike tilknyttede aktiviteter.

Kaasen viser videre til motivene til lovutkastet:⁸⁹

«Av motivene (s. 36) fremgår det imidlertid at begrepet er ment å være «svært vidtrekkende og generelt», og at det skal omfatte «annen virksomhet i naturlig tilknytning til eller som naturlig følge av» de nevnte sentrale aktivitetene.»

⁸⁵ Se Selvig, Tre studier, s. 1-2.

⁸⁶ Se punkt 2.1.1 ovenfor.

⁸⁷ Se kapittel 2 og 3 ovenfor, særlig punkt 2.2.

⁸⁸ Se Kaasen, s. 131-136, der han vurderer utkastet til ny petroleumslov i Ot. prp. nr. 72 (1982-1983).

⁸⁹ Se Ot. prp. nr. 72 (1982-1983), s. 36.

At uttrykket «petroleumsvirksomhet» i 1985-loven både omfatter *den sentrale virksomhet* og *tilknyttet virksomhet* kan også utledes av Hagen i Hagen m.fl.⁹⁰ Om tilknytningskravet sies det:⁹¹

«Utgangspunktet må være at den virksomhet som er en forutsetning for eller en naturlig følge av den sentrale virksomhet omfattes av uttrykket petroleumsvirksomhet og derfor av loven. Hvor langt uttrykket rekker må avgjøres konkret. For det første vil det selvfølgelig være av betydning hvor nær tilknytning den aktuelle virksomhet eller handling har til den sentrale virksomhet.»

Avgjørende i følge Kaasens og Hagens resonnementer i forhold til hvorvidt salg er omfattet av loven, er altså om salg kan vurderes som en *tilknyttet aktivitet* eller *tilknyttet virksomhet*. Det vil være tilfelle dersom salget må anses å stå i *naturlig tilknytning* til eller være en *naturlig følge* av de sentrale aktivitetene som er nevnt i loven (utvinning).

Ettersom verken Kaasen eller Hagen drøfter eksplisitt om *salg* omfattes av loven, er det usikkert hvordan de vurderer spørsmålet. Begge synes imidlertid å være av den oppfatning av lovens virkeområde er vidtfaende, og ingen av dem sier noe som trekker i retning av at salg ikke kan anses omfattet av lovens virkeområde.

En vurdering av begrepet «petroleumsvirksomhet» på bakgrunn av lovens ordlyd og forarbeider gir altså intet klart svar på hvorvidt salg må anses omfattet av loven. Det gis følgelig intet avgjørende svar i forhold til om det kan tenkes foretatt en direkte regulering av salget i medhold av at det gis tillatelser og godkjenninger etter loven.

4.3.2 «Forsvarlig ressursforvaltning»

Vurderingstemaet her er hvilken betydning det grunnleggende hensynet til ivaretagelsen av en forsvarlig ressursforvaltning i petroleumsloven vil ha for hvilke vilkår som kan anses å ha saklig sammenheng med at tillatelser og godkjenninger som gis i medhold av loven. Mer konkret blir det spørsmål om vilkår som regulerer salg av gass kan tenkes satt i forbindelse med at det tildeles tillatelser og godkjenninger etter loven, dersom vilkår knyttet til salget er av betydning for ivaretagelsen av en forsvarlig ressursforvaltning.

Det naturlige utgangspunkt for hvilke vilkår som kan settes i tilknytning til at det gis ulike tillatelser og godkjenninger etter loven, er en konkret vurdering av eventuelle vilkårs saklige sammenheng med den konkrete tillatelse. Selv om utgangspunktet er den enkelte bestemmelse slik den fremstår, vil den enkelte bestemmelses særegenhet modereres ved at alle bestemmelsene som omhandler tildeling av tillatelser og godkjenninger i forbindelse med produksjon av petroleum, må tolkes i lys av bestemmelsene i petrl. §§ 1-2 (2) og 4-1. Det innebærer at det til dels vil være de *samme vurderingstemaer*

⁹⁰ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 30 flg. Jfr. for øvrig fotnote 81 ovenfor der det redegjøres for hvorfor 1985-loven på dette punkt vil være et sentralt tolkningsmoment for tolkningen av 1996-loven.

⁹¹ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 37.

som står sentralt ved avgjørelsen av om tillatelse og godkjenning skal gis i medhold av lovens forskjellige bestemmelser, og følgelig også de samme vurderingstemaer som gjør seg gjeldende ved vurderingen av hvilke vilkår som kan settes i forbindelse med tildelingen. Paragraf 1-2 (2) anses som petroleumslovens *formålsparagraf*, og slår fast at:

«Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter, og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet.»

Bestemmelsen fremstår som meget *vidtrekkende*, noe som er typisk for ressurs- og miljølovgivning i dag.⁹² Uten å fastsette noen bindende materiellrettslig regel, gir bestemmelsen myndighetene veiledning om hvordan petroleumsressursene skal forvaltes. Sentralt er at ressursene skal forvaltes slik at de kommer hele det norske samfunnet til gode, og slik at landet er sikret størst mulige inntekter fra virksomheten.

Mens § 1-2 omhandler alle stadier av virksomheten, knytter § 4-1 seg til selve *utvinningen* av petroleum:⁹³

«Utvinning av petroleum skal foregå på en slik måte at mest mulig av den petroleum som finnes i hver forekomst, eller i flere petroleumsforekomster sammen, blir produsert. Utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlig tekniske og sunne økonomiske prinsipper og slik at øding av petroleum eller reservoarenenergi unngås.»

Bestemmelsens sentrale formål er å sikre at produksjonen av petroleum foregår på en slik måte at mest mulig av den petroleum som finnes i hver enkelt forekomst blir produsert. Dersom situasjonen krever det, legger bestemmelsen opp til at flere forekomster skal vurderes i sammenheng slik at det totalt sett blir produsert mest mulig petroleum. Bestemmelsen er en pliktnorm som både retter seg mot myndighetene og rettighetshaverne.

Følgen av formuleringene i de to bestemmelsene er at hvorvidt et vilkår ivaretar hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning, blir et helt sentralt vurderingstema i forhold til om vilkåret skal kunne settes ved tillatelser og godkjenninger etter loven. Dersom vilkår som direkte knytter seg til salget av gass fremstår som viktig ut i fra ivaretagelsen av dette hensyn, kan det tenkes at et slikt vilkår kan settes i tilknytning til tillatelser og godkjenninger etter loven på tross av at ingen av bestemmelsene i loven eksplisitt regulerer salget av gass.

På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor er det klart at inngåelse og utforming av salgskontrakter (omsetningsfunksjonen) i dagens marked vil ha liten betydning for

⁹² Se Hammer, Kraftmarkedet, s. 56.

⁹³ For en utførlig redegjørelse for bestemmelsen, se Hagen i Hagen m.fl., s. 244-247. Her omtales § 20 (1) i 1985-loven, som tilsvarer § 4-1 i dagens lov.

myndighetenes ivaretagelse av lovens hensyn om en forsvarlig forvaltning av ressursene, ettersom dette hensynet kan ivaretas på tidligere stadier i virksomheten.⁹⁴ Det får den konsekvens at hensynet til en forsvarlig forvaltning av ressursene ikke kan være et moment til inntekt for at det kan settes vilkår som regulerer salget i forbindelse med at det gis tillatelse etter loven.

4.3.3 Den generelle vilkårsbestemmelsen i petrl. § 10-18 (2)

Ved vurderingen av hvorvidt det kan settes vilkår knyttet til omsetningsfunksjonen i forbindelse med at det tildeles tillatelser og godkjennelser etter petroleumsloven vil også petroleumslovens regler om vilkårsfastsettelse stå sentralt.

Petroleumsloven operer med et *tospolet* system for vilkårsfastsettelse. Petrl. § 10-18 (2) inneholder en *generell* regel om adgangen til å sette vilkår: «I forbindelse med enkeltvedtak kan det settes andre vilkår enn de som er nevnt i denne lov, når de har en naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder.» (Mine understrekninger.) I tillegg til den generelle regelen, er det i en del av bestemmelsene i loven inntatt *spesielle* vilkårshjemler.⁹⁵

Kompetansen til å sette vilkår etter § 10-18 (2) gjelder bare «[i] forbindelse med enkeltvedtak».⁹⁶ Vilkår vil altså bare kunne settes i forbindelse med en tildeling av rettigheter til en eller flere juridiske personer. At adgangen til å sette vilkår begrenses til å kunne skje i forbindelse med tildelingen av et gode, samsvarer med reglene om vilkår som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler.⁹⁷

Myndighetenes kompetanse til å sette vilkår etter petrl. 10-18 (2) begrenses til de tilfelle der vilkåret har «naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder». (Min understrekning.) Ordlyden trekker i retning av at det *ikke* kan være tilstrekkelig at vilkåret har naturlig tilknytning til *andre* tillatelser eller godkjennelser som kan tildeles etter loven, eller virksomhet i tilknytning til disse.⁹⁸

Når det gjelder det materielle innholdet i kravet om «naturlig tilknytning» fremgår det i NOU 1979: 43, s. 90:

«På den annen side har utvalget da funnet grunn til å foreslå en uttrykkelig bestemmelse om at de vilkår som settes, må ha en naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet som

⁹⁴ Jfr. kapittel 3 og 4.2 ovenfor.

⁹⁵ Se eksempelvis petrl. § 3-3 (1) om tildeling av utvinningstillatelse, og § 4-3 (1) om tildeling av tillatelse til anlegg og drift (PAD).

⁹⁶ Se forvaltningsloven av 10. februar 1967, § 2 (1), litra b).

⁹⁷ For utførlige redegjørelser knyttet til adgangen til å sette vilkår etter de alminnelige forvaltningsrettslige reglene, se Graver, s. 275-290, Eckhoff/Smith, s. 369-380.

⁹⁸ Som eksempel nevner Stang i Hagen m.fl., s. 572, at det ikke er tilstrekkelig at et vilkår har naturlig tilknytning til virksomhet i tilknytning til en utvinningstillatelse, dersom vilkåret settes i tilknytning til tildeling av ilandføringstillatelse.

samtykket eller godkjenningen gjelder. Et slikt krav ville man også måtte stille uten at det var sagt noe om det i loven, men utvalget antar likevel at det bør gis klart uttrykk for dette ved en uttrykkelig bestemmelse.» (Min understrekning.)

Det faktum at et slikt tilknytningskrav hadde måttet bli stilt også *uten* en slik henvisning i bestemmelsen, gjør at lovens formulering bare må forstås som en henvisning til kravet om *saklig sammenheng* som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler om adgangen til å sette vilkår.⁹⁹ Noen skjerpelse av de kravene til vilkår som ellers hadde fulgt av alminnelig forvaltningsrett synes lovfestingen derfor ikke å innebære.

Like fullt vil kravet om naturlig tilknytning tale mot at det kan settes direkte vilkår til salget i forbindelse med tildeling av tillatelser og godkjenninger etter petroleumsloven når lovens bestemmelser ikke regulerer omsetningsfunksjonen.

4.3.4 Departementets forslag til endring av pf. § 19

Departementets planlagte endringer i pf. § 19 innebærer som nevnt at departementets kompetanse til å godkjenne salgskontrakter faller bort.¹⁰⁰ I følge departementets redegjørelse for endringsforslaget, begrunnes forslaget til endring i bestemmelsen med at overgangen til selskapsbasert salg har ført til at det ikke lenger er *behov* for å godkjenne salgskontrakter.

Det er klart at endrede markedsforhold har gjort at behovet for å godkjenne salgskontraktene er mindre enn tidligere, og at departementet i de fleste tilfeller ikke har noe ønske om å kunne kreve å godkjenne inngåtte salgskontrakter.¹⁰¹ Slik sett må departementets begrunnelse for avviklingen i all hovedsak anses å være reell.

Likevel kan det stilles spørsmål ved om det kan finnes *flere grunner* til avviklingen. Som følge av den rådende oppfatning i teorien om at salg må anses å falle utenfor lovens virkeområde, har det nemlig blitt diskutert hvorvidt departementet i medhold av loven hadde kompetanse til å kreve godkjenning av inngåtte salgskontrakter. Nærmere bestemt har det blitt vurdert om et krav om departementets godkjenning etter pf. § 19 kan sies å være til «utfylling og gjennomføring» av petroleumsloven, jfr. petrl. § 10-18 (1).

Det er særlig Høyby som har foretatt en utførlig vurdering av hvorvidt godkjenningens adgang i pf. § 19 hadde hjemmel i lov.¹⁰² Han påpeker at en tolkning av uttrykket «utfylling og gjennomføring av denne lov» er avgjørende for hvilke forhold som kan reguleres i forskrift i medhold av loven. Høyby legger til grunn at «[h]vis markedsføringen av petroleumsreservene faller utenfor lovens virkeområde, vil det tale

⁹⁹ Er lagt til grunn av Stang i Hagen m.fl., s. 572, Takle, s. 123, og Tveit, s. 35.

¹⁰⁰ Se punkt 4.2 ovenfor.

¹⁰¹ Jfr. kapittel 3 ovenfor.

¹⁰² Se Høyby i Brautaset m.fl., s. 400-406.

for at myndighetene ikke kan oppstille regler som begrenser rettighetshavernes rettigheter til å disponere over gassen i forskriften.»¹⁰³ Bakgrunnen for det er at slike regler da ikke vil anses som «utfylling og gjennomføring» av loven.

Videre poengterer han at godkjenningen av gassalgskontrakter vil være viktige for å ivareta hensynet til en *forsvarlig ressursforvaltning*:¹⁰⁴

«Fordi gassen avsettes på langsiktige kontrakter, som ofte inngås i forkant av feltutbyggingen, legger kontraktene større føringer på myndighetsstyringen enn det løpende salg av produsert olje gjør. Inngåelsen av gassalgskontrakter vil på mange måter være bestemmende for utvinningstempoet. Gassalgskontraktene er på denne måten sterkt knyttet til ressursforvaltningen.»

På bakgrunn av gassalgskontraktenes sentrale betydning for å ivareta lovens formål om en forsvarlig ressursforvaltning, mener Høyby at salgskontraktene faller inn under petroleumslovens generelle virkeområde, selv om selve kontrakten må vurderes som en del av salget og markedsføringen av gassen, som er forhold som faller utenfor lovens virkeområde.¹⁰⁵ Konklusjonen til Høyby er at ettersom adgangen til å godkjenne gassalgskontrakter ikke bare må sees på som markedsføring, men også som ressursforvaltning, så vil godkjennelsesadgang være til «utfylling og gjennomføring» av loven, og forskriften vil følgelig ha hjemmel i lov.¹⁰⁶

Slik jeg ser det synes Høybys argumentasjon om at retten til å godkjenne gassalgskontrakter i pf. § 19 har hjemmel i lov, selv om salg faller utenfor lovens virkeområde, ikke helt overbevisende. Dersom en viss type virksomhet, i dette tilfellet salg, faller utenfor lovens virkeområde, vil ikke det faktum at virksomheten har betydning for forhold som er regulert i loven, gjøre at virksomheten kan reguleres med hjemmel i loven. Det kan ikke gis forskrift som regulerer salget, dersom salget som sådan anses å falle utenfor lovens virkeområde. En slik bestemmelse i forskrift vil ikke være til *utfylling og gjennomføring* av petroleumsloven, dersom loven ikke omfatter gassalg.

Saken må, etter mitt syn, heller vurderes dit hen at det faktum at salgskontraktene har betydning for ressursforvaltningen er et tungtveiende argument for at salget faller *inn under* lovens virkeområde. Dersom loven etter en vurdering antas å omfatte gassalg, kan gassalg reguleres i forskrift. Hvis derimot loven ikke omfatter salg, kan salg ikke reguleres i forskrift med hjemmel i petrl. § 10-18 (1).

På tross av at departementet påpeker at bakgrunnen for utviklingen av godkjennelsesordningen var fravær av behov for å godkjenne salgskontraktene i dagens marked, og at Høyby konkluderer med at departementet hadde adgang til å kreve

¹⁰³ Op. cit., s. 402-403.

¹⁰⁴ Op. cit., s. 403.

¹⁰⁵ Op. cit., s. 402-404 og 430-431.

¹⁰⁶ Op. cit., s. 402-404.

godkjennelse av salgskontraktene, kan det tenkes at også forholdene knyttet til *lovhjemmelsspørsmålet* kan ha vært en medvirkende årsak til at bestemmelsen ble foreslått endret.

Hva departementet legger i begrepet «utfylling og gjennomføring» og følgelig hvilke forhold som kan reguleres i forskrift, fremgår verken av loven eller forarbeidene.¹⁰⁷ Derimot ga departementet i forbindelse med utkast til forskrift til petroleumsloven av 1985 uttrykk for at «problemstillingen var hvorvidt de aktuelle forskriftsbestemmelser reflekterte forhold som er omhandlet i lovutkastet, jfr. uttrykket «utfylling og gjennomføring» i § 57».¹⁰⁸ (Min understrekning.)

Ved vurderingen av om en forskriftsbestemmelse har hjemmel i lov, synes derfor vurderingen i utgangspunktet å måtte bero på hvorvidt den aktuelle bestemmelse regulerer et forhold som er *omhandlet* i loven. I at et forhold skal være omhandlet i loven, må det ligge at forholdet skal være berørt eller sagt noe om i loven. Når det ikke er tilfelle med salg av gass, trekker det i retning av at pf. § 19 ikke hadde hjemmel i lov.

Videre er det klart at Høibys argumentasjon for at godkjennelsesbestemmelsen hadde medhold i lov, ikke er særlig relevant slik markedet fremstår i dag. Det kommer av overgangen til et marked der gassen hovedsakelig omsettes under kortsiktige kontrakter etter at gassen er produsert gjør at salgskontraktenes betydning for ressursforvaltning i de fleste tilfeller vil være liten.

Departementets uttalelser knyttet til hvilke forhold som kan reguleres i lov og den senere utviklingen i markedet kan tyde på at departementet i praksis så seg stilt ovenfor to alternativer; enten at loven ble endret slik at den omhandlet gass, eller å fjerne bestemmelsen i forskriften som ga kompetanse til å godkjenne salgskontrakter. Når bestemmelsen de senere årene i praksis ikke har blitt brukt i ressursforvaltningen, er det naturlig at sistnevnte alternativ ble valgt.

Et annet argument som kan tale for at departementet ikke vurderer petroleumsloven å gi hjemmel til å regulere salget, er at det i forslaget til ny bestemmelse ikke er tatt noe forbehold for *langsiktige* salgskontrakter.¹⁰⁹ Ettersom det er forventet at slike vil bli inngått også i fremtiden, kunne det vært naturlig at departementet krevde å godkjenne kontrakter av lengre varighet.¹¹⁰ Langvarige kontrakter vil antakelig fortsatt kunne ha

¹⁰⁷ Se NOU 1979: 43, s. 90-91, Ot. prp. nr. 72 (1982-1983), s. 88, Ot. prp. nr. 43 (1995-1996), s. 64, Innst. O. nr. 7 (1996-1997) og Innst. O. nr. 33, (1984-1985). Ettersom bestemmelsen i § 10-18 (1) i 1996-loven er identisk med § 57 i 1985-loven, er det klart at forarbeidene til loven av 1985 vil være relevante, jfr. for øvrig Ot. prp. nr. 43 (1995-1996), s. 64.

¹⁰⁸ Se Olje- og energidepartementets brev til Stortingets Energi- og industrikomité av 2. mai 1984. Brevet er kommentert av Stang i Hagen m.fl., s. 575.

¹⁰⁹ Eksempelvis forbehold om at departementet kan kreve godkjennelse av kontrakter med over ett års varighet.

¹¹⁰ Jfr. punkt 2.2.4 ovenfor.

betydning for ressursforvaltningen ved at de legger føringer på departementets frihet til å regulere produksjonsnivå i mange år fremover, slik at det av den grunn kan tenkes ønskelig å kunne foreta en direkte regulering av disse også i fremtiden.

Hvordan departementet vurderer hjemmelsspørsmålet vil derimot ikke være avgjørende for hvilke vilkår som kan settes i medhold av at det gis godkjenninger og tillatelser etter petroleumsloven. Likevel kan det faktum at departementet eventuelt skulle vurdere salg å falle utenfor lovens virkeområde kunne være et argument mot at salget kan reguleres i medhold av petroleumsloven. Uansett er det klart at den praktiske betydningen av at departementet vurderer salgfunksjonen å falle utenfor lovens virkeområde vil være stor, ettersom det i så tilfelle er lite trolig at de vil ønske å regulere omsetningsfunksjonen i medhold av loven.

4.3.5 Konklusjon

Lovens definisjon av uttrykket «petroleumsvirksomhet» utelukker ikke at salget kan anses omfattet av lovens virkeområde, men den gir heller ingen indikasjoner på at salg må anses å falle innenfor lovens virkeområde. Således gir definisjonen få holdepunkter i forhold til om det kan settes vilkår som direkte regulerer salget i forbindelse med at det gis tillatelser og godkjenninger etter loven. Derimot vil det faktum at ingen av bestemmelsene i loven omhandler salg trekke i retning av at salg ikke kan reguleres i medhold av loven, ettersom et vilkår knyttet til salget i forbindelse med at det gis tillatelser og godkjenninger i medhold av bestemmelser som angår *andre* forhold enn selve salget, synes problematisk i forhold kravet om naturlig tilknytning i petrl. § 10-18 (2). Videre vil salgets (omsetningsfunksjonens) begrensede betydning for ivaretagelsen av lovens sentrale hensyn om en forsvarlig ressursforvaltning trekke i retning av at vilkår knyttet til salget ikke vil ha saklig sammenheng med at det gis tillatelser og godkjenninger etter loven, ettersom slike vilkår da ikke vil fremme ivaretagelsen av lovens formål.

Den endelige konklusjonen blir følgelig at det ikke kan foretas en direkte regulering av salget i medhold av petroleumsloven. Konsekvensen av dette blir at salg av gass må anses å falle utenfor lovens virkeområde.

5 Lovbestemmelser av særlig betydning for indirekte innflytelse

Selv om myndighetene i dag normalt sett verken har behov eller muligheter for å øve direkte innflytelse på salgskontraktene, vil det fortsatt være av vesentlig betydning for myndighetene å påvirke hvilke rammer selskapene må operere innenfor når de inngår kontrakter for salg av gass. Fastleggelsen av disse rammene skjer gjennom tildeling av tillatelser og godkjenninger etter petroleumsloven, og utformingen av rammene vil være av stor betydning for ivaretagelsen av lovens formål om en forsvarlig ressursforvaltning.¹¹¹

Det er særlig bestemmelsene i petroleumsloven kapittel 4 med tilhørende forskrifter, som omhandler produksjon og transport av petroleum som vil være sentrale i så måte og som vil bli behandlet i dette kapittelet. Vurderingstemaet i det følgende er hvilken betydning de enkelte bestemmelsene har i forhold til å øve innflytelse på gassavsetningen gjennom å oppstille rammer for hvilke kontrakter selskapene kan inngå. Avgjørende blir følgelig hvor langt kompetansen etter den enkelte bestemmelse rekker, der adgangen til å oppstille vilkår vil være en sentral faktor for myndighetenes muligheter til å øve innflytelse.¹¹²

5.1 Utvinningstillatelse, petrl. § 3-3

Bestemmelsen gir regjeringen («Kongen i statsråd») rett til å tildele utvinningstillatelser. Det fremgår av bestemmelsens tredje ledd at den som tildeles en utvinningstillatelse gis «enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster». Selv om bestemmelsen gir en rett til utvinning, sier den ingen ting om hvilke vilkår utvinningen skal skje på, og bestemmelsen synes således lite egnet til å øve innflytelse på salgskontraktene.¹¹³ Det kommer av at indirekte innflytelse på kontraktene i første rekke

¹¹¹ Se punkt 4.3.2 ovenfor.

¹¹² Se punkt 4.3.3 ovenfor.

¹¹³ Denne formuleringen kan nyanseres noe ettersom tildeling av utvinningstillatelse utgjør selve *grunnlaget* for at selskaper skal kunne produsere og inngå kontrakter om salg av gass. Myndighetene står til enhver tid fritt i forhold til om de ønsker å tildele en utvinningstillatelse. Slik sett gir tildelingen av utvinningstillatelse kompetanse til å bestemme *om* det i det hele tatt skal utvinnes petroleum, og følgelig inngås salgskontrakter. Derimot gir bestemmelsen ikke kompetanse til å øve innflytelse på kontraktens innhold, slik at innflytelsen således blir ganske begrenset og indirekte både i sak og tid.

nettopp må øves gjennom at myndighetene bestemmer på hvilke *vilkår* utvinningen og transporten skal skje.

Ettersom salg av petroleum ikke er regulert i *samarbeidsavtalen*, gir heller ikke myndighetenes muligheter til å øve innflytelse på denne noen mulighet til å øve direkte innflytelse på salget.¹¹⁴ Heller ikke som bakgrunn for indirekte styring av salgskontraktene, synes adgang til å øve innflytelse på samarbeidsavtalen som et særlig praktisk virkemiddel og vil følgelig ikke behandles nærmere i det følgende.

Samarbeidsavtalen kan likevel være et verdifullt virkemiddel for å øve innflytelse på hvordan rettighetshaverne organiserer sin virksomhet innenfor de rammene tildelte tillatelser og godkjenninger trekker opp. Likevel vil det være tillatelsene og godkjennelsene gitt i medhold av bestemmelsene i lovens kapittel 4 som legger de sentrale rammene for hvilke salgskontrakter selskapene kan inngå.

5.2 Plan for utbygging og drift (PUD), petrl. § 4-2

5.2.1 Den grunnleggende styringshjemmel

Bestemmelsens sentrale innhold er at rettighetshaver må legge frem for departementet til *godkjenning* en plan over hvordan utbygging og drift av feltet er planlagt. Utbygging kan ikke igangsettes før rettighetshaver har fått godkjent utbyggingsplanen. Det innebærer at departementet kan nekte godkjenning, samt sette vilkår knyttet til en eventuell godkjenning.

Adgangen til å *nekte* godkjenning av utbyggingsplanen gir myndighetene mulighet til å forhindre at det inngås kontrakter for salg av gass, gjennom at den som ikke tildeles utbyggingstillatelse heller ikke vil ha noen rett til å produsere petroleum.¹¹⁵ Adgangen til å sette *vilkår* ved godkjennelsen gir departementet nyanserte styringsmuligheter ved at de kan øve innflytelse på utformingen av utbyggingstillatelsen, og følgelig hvordan utbyggingen skal skje.

Petroleumsloven § 4-2 er helt sentral for myndighetenes styring med petroleumsvirksomheten, og må antakeligvis betegnes som petroleumslovens viktigste

¹¹⁴ Jfr. petrl. § 3-3 (4). At salg ikke er omfattet av samarbeidsavtalen sies ikke uttrykkelig, men det må kunne sies å være en følge av at samarbeidsavtalen regulerer petroleumsvirksomhet *etter en utvinningstillatelse*, jfr. eksempelvis samarbeidsavtalen for 18. konsesjonsrunde, side 4. Ettersom det er klart at salget faller utenfor utvinningstillatelsen reguleringsområde, må det også være klart salget faller utenfor de forhold som reguleres i samarbeidsavtalen. Det er følgelig en klar forutsetning i samarbeidsavtalen at produsert petroleum overtas av partene individuelt, og at salget ikke skjer i fellesskapets regi.

¹¹⁵ Myndighetenes kompetanse til å nekte å godkjenne utbyggingsplanen vil likevel være begrenset, ettersom det ved tildelingen av en utvinningstillatelse, jfr. petrl. § 3-3, ligger en rett til å få produsere petroleum og få selge petroleumen som blir produsert. Se Selvig, s. 56-57 for mer om utvinningsretten som følger av godkjent utvinningstillatelse.

styringshjemmel. Det er særlig *to grunner* til dette. Den første er *tidspunktet* for godkjenningen. Ved at godkjenningen skjer forut for at arbeidet igangsettes gis myndighetene mulighet for å øve innflytelse på hvordan utbyggingen og driften av anleggene skal foregå. En slik adgang til regulering på forhånd vil være viktig for myndighetene for å unngå uønsket virksomhet fra rettighetshaverne, og for å unngå å lide økonomisk tap som følge av slik virksomhet. Den andre grunnen er planens *innhold*. Utbyggingsplanen favner vidt og omhandler en rekke forhold knyttet til utbygging og driften av felt. Myndighetene kan gjennom å stille vilkår ved godkjenning av PUD, påvirke planens innhold og hvilke virkninger en godkjenning vil få.¹¹⁶

Bestemmelsens annet ledd omhandler hva utbyggingsplanen skal inneholde. Av forholdene som nevnes er blant annet transportløsninger og økonomiske, ressursmessige og nærings- og miljømessige forhold. En mer utførlig redegjørelse for hva planen skal inneholde er gitt i pf. § 21 (2). Som følge av utbyggingsplanens favner så vidt hva gjelder forhold den skal ta i betraktning, vil planen gjerne ta for seg og overlappe forhold omhandlet i de andre bestemmelsene i petroleumsloven kapittel 4, slik at forhold som omfattes av de andre bestemmelsene ofte er vurdert og tatt stilling til allerede i forbindelse med godkjenning av PUD.¹¹⁷ Det medfører at utbyggingsplanen og vilkårene stilt i tilknytning til den kan legge *skranker* for myndighetenes frihet i forbindelse med den senere behandlingen i tilknytning til de andre bestemmelsene. Hvorvidt så er tilfelle blir et spørsmål om *rettsvirkninger* av godkjent PUD, og hvilken adgang myndighetene eventuelt har til å gjøre om på gitte tillatelser.

5.2.2 Betydning for salgskontraktene

5.2.2.1 Produksjonsrelaterte aspekter

Ved vurderingen av hvilken kompetanse petrl. § 4-2 gir til å øve innflytelse på salgskontraktene, er det vesentlig å fastslå hvilke sider av virksomheten bestemmelsen regulerer, samt hvilke potensielle vilkår som kan settes i forbindelse med godkjenningen av utbyggingsplanen.

Det fremgår av pf. § 21, litra a) at utbyggingsplanen skal inneholde: «[B]eskrivelse av utvinningsstrategi og utbyggingsløsning, samt kriterier for de valg som er gjort, eventuell beskrivelse av påfølgende utbyggingstrinn, tilknytning til andre felt, og eventuell samordning av petroleumsvirksomhet». (Mine understrekninger.) Bestemmelsen påpeker

¹¹⁶ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 272. Adgangen til å sette vilkår i forbindelse med godkjenning av PUD kan utledes av den generelle vilkårshjemmelen i petrl. § 10-18 (2).

¹¹⁷ Eksempelvis vil utbyggingsplanen ofte inneholde beskrivelser av hvordan gassen skal føres i land. Dette spørsmålet kan reguleres etter egne bestemmelser, jfr. petrl. §§ 4-3 og 4-11

flere faktorer som er av helt sentral betydning når det gjelder å øve indirekte innflytelse på gassalgskontrakter.

Utvinningsstrategien skal sikre at utvinningen på det enkelte felt foregår på en slik måte at mest mulig gass produseres, jfr. petrl. § 4-1. Opplysninger om utvinningsstrategi står følgelig i nær sammenheng med fastsettelsen av produksjonsprofilen ettersom det sentrale vurderingstemaet vil være å vurdere produksjonsnivået gjennom feltets levetid, jfr. petrl. § 4-4.¹¹⁸

Utvinningsstrategien har relasjon til gassalgskontraktene ved at fastsatte utvinningsforløp på det enkelte felt er av betydning for hvor mye det enkelte selskap kan produsere ettersom godkjente produksjonsforløp ligger til grunn for tildelingen av løpende produksjonstillatelser. Størrelsen på et selskaps samlede produksjonstillatelser er avgjørende for hvilke gassvolumer selskapet har kapasitet til å levere, og følgelig hvilke leveringsforpliktelser selskapet kan påta seg til enhver tid.¹¹⁹

Opplysninger om *utbyggingsløsninger* legger grunnlaget for en fornuftig samordning av de ulike utbyggingene. Særlig viktig er det å kunne øve innflytelse på kapasiteten i produksjons- og transportinnretninger, som legger rammene for hvor mye gass som kan utvinnes.¹²⁰ På bakgrunn av de enorme kostnadene forbundet med investeringer i slike innretninger vil samordning være helt avgjørende for lønnsomheten ved enkelte felt.

Innflytelse på utbyggingsløsninger vil i så måte kunne ha sammenheng med *andres bruk av innretninger*.¹²¹ Bakgrunnen for myndighetenes interesse i å kunne øve innflytelse på kapasiteten i innretningene, er at bygging av innretninger med større kapasitet enn det utbygger selv har behov for kan legge til rette for at andre selskaper kan benytte seg av den ledige kapasiteten. I visse situasjoner kan det føre til at det kan omsettes mer gass enn dersom selskapet ikke hadde kunnet benytte seg av et annet selskaps innretninger, og følgelig være i tråd med retningslinjene som petrl. § 4-1 oppstiller for utvinningen.¹²²

Forskriftens begreper *tilknytning* til andre felt og *samordning* av virksomhet står i nær forbindelse med hverandre. Tilknytning må kunne sies å være en spesiell form for

¹¹⁸ Se punkt 5.4 nedenfor.

¹¹⁹ Loc. cit.

¹²⁰ Det fremgår direkte av pf. § 21, litra i), at utbyggingsplanen skal inneholde opplysninger om «innretninger for transport eller utnyttelse som omfattes av loven §4-3». For en nærmere redegjørelse for transportinnretningenes betydning for salgskontraktene og for myndighetenes muligheter og behov for å øve innflytelse på dette, vises til punkt 5.3 nedenfor.

¹²¹ Se punkt 5.8 nedenfor.

¹²² Det foretas en mer utførlig drøftelse av myndighetenes muligheter til å øve innflytelse på kapasiteten i infrastrukturen i forbindelse med redegjørelsen for andres bruk av innretninger under punkt 5.8 nedenfor.

samordning av virksomheten. Samordning står sentralt for å ivareta en forsvarlig ressursforvaltning både når det gjelder produksjon og ilandføring.

En fornuftig samordning av *ilandføringen* av gass i rørledningssystemet er vesentlig for å forvalte gassressursene på en forsvarlig måte.¹²³ Ivaretakelsen av denne oppgaven er underlagt operatørselskapet *Gassco* som skal være en selvstendig og uavhengig operatør av gasstransportssystemet og samordne bruken av transportsystemet slik at transporten av gass i rørledningene skjer på en måte som sikrer optimal utnyttelse av gassressursene.¹²⁴

Samordning av *produksjon* kan være viktig i forhold til å ivareta formålet om at mest mulig gass blir produsert. Der den samlede produksjonen for flere felt vil bli høyere dersom produksjonen samordnes feltene imellom, kan det utledes av petrl. § 4-1 at så skal skje. Avgjørende vurderingstema for myndighetene er følgelig hensynet til produksjonen totalt sett, fremfor hensynet til enkeltfeltene isolert.¹²⁵

Av pf. § 21, litra b) følger det at utbyggingsplanen skal gi en «beskrivelse av geofaglige og reservoartekniske forhold, samt produksjonsforløp». (Min understrekning.) Som allerede nevnt i tilknytning til «utvinningsforløp» i litra a), vil produksjonsforløp og tildeling av løpende produksjonstillatelser, stå sentralt i forhold til hvor store mengder gass det enkelte selskap kan forplikte seg til å levere. Hvor langt myndighetenes kompetanse rekker på dette punktet drøftes under behandlingen av petrl. § 4-4.¹²⁶

Det følger av pf. § 21, litra f) at det skal opplyses om «økonomiske forhold». Det kan umiddelbart lede tanken hen til prisnivået i den enkelte salgskontrakt. Likevel må uttrykket *økonomiske forhold* her relateres til andre forhold. I følge NOU 1979: 43 er følgende forhold relevante:¹²⁷ «[I]nvesteringer, finanskostnader og driftskostnader, inntektsberegninger med markedsforutsetninger og rentabilitetsanalyser.»

Selv om inntektsberegninger er nevnt, er det klart at formålet med bestemmelsen ikke er å gi grunnlag for å øve innflytelse på fremtidig *salgspris* for gassen.¹²⁸ Det fremgår derimot at bestemmelsen skal gi myndighetene grunnlag for å kunne vurdere realismen i det enkelte utbyggingsprosjekt. Her vil overordnede bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske vurderinger stå sentralt, uten at bestemmelsen gir myndighetene praktiske eller rettslige muligheter til å påvirke prisene i fremtidige salgskontrakter.

¹²³ En redegjørelse for myndighetenes muligheter til å øve innflytelse på ilandføringen av gassen, og betydningen dette vil ha for salgskontraktene gis under punkt 5.3 nedenfor.

¹²⁴ Se punkt 2.2.5 ovenfor for en nærmere redegjørelse for transportsystemet og Gasscos virksomhet.

¹²⁵ Se nedenfor under punkt 5.7 for en nærmere redegjørelse for myndighetenes kompetanse til å fastsette samordnet virksomhet.

¹²⁶ Se punkt 5.4 nedenfor.

¹²⁷ Se s. 104.

¹²⁸ Se punkt 6.6 nedenfor.

5.2.2.2 Avsetningsrelaterte aspekter

Av pf. § 21, litra j) fremgår det eksplisitt at utbyggingsplanen skal inneholde informasjon om *avsetningsløsninger for gass*. Om dette sier Forskriftskommentaren:¹²⁹ «Planen skal inneholde en beskrivelse av den gassløsning som anbefales, herunder hvordan feltets leveranser skal innpasses under gasskontrakter og de økonomiske rammebetingelsene for salg av gass fra feltet.» Det legges altså opp til at rettighetshaver skal informere departementet både om hvilke salgskontrakter gassen som produseres på feltet skal levere under, og økonomiske forhold knyttet til salg av gassen.

Når det gjelder informasjon om hvilke gassalgskontrakter gassen som produseres på feltet skal leveres under, vil overgangen til et system der gassen hovedsakelig omsettes under kortsiktige salgskontrakter som inngås etter at gassen er produsert gjøre at det på tidspunktet for fremleggelse av utbyggingsplanen sjelden vil være klart hvilke salgskontrakter gassen som vil bli produsert skal leveres under. Følgelig vil selskapene som søker om godkjenning av utbyggingsplanen i dag normalt ha små muligheter for å opplyse om fremtidige avsetningsløsninger i utbyggingsplanen.¹³⁰ Informasjon om levering under bestemte gassalgskontrakter vil likevel fortsatt kunne være aktuelt der det inngås langsiktige kontrakter, eller der gassen er planlagt levert under allerede inngåtte langsiktige kontrakter.

Departementets adgang til å godkjenne utbyggingsplanen og å stille vilkår ved godkjenningen trekker i retning av at departementet kan sette vilkår knyttet til avsetningsløsninger for gassen. Dette kan likevel ikke forstås slik at departementet kan sette vilkår knyttet til selskapenes inngåelse og utforming av kontrakter, ettersom petroleumsloven må forstås slik at den ikke gir grunnlag for en direkte regulering av salget av gass.¹³¹

Fravær av slik kompetanse er likevel ikke nødvendigvis til hinder for at departementet kan øve innflytelse på gass fra hvilke felt som skal få levere under inngåtte salgskontrakter (kildefelt).¹³² Formålet med innflytelse knyttet til valg av kildefelt vil i første rekke være å hjelpe selskaper som har vanskeligheter med å få omsatt gass de sitter på til omsette denne gassen. Dette vil særlig være aktuelt overfor rettighetshavere med små porteføljer av hovedsakelig assosiert gass.

Når det gjelder *økonomiske rammebetingelser*, gir Forskriftskommentaren ingen indikasjon på hvordan det faktisk at det kan kreves opplysninger om økonomiske rammebetingelser må forstås. Isolert sett kan uttrykket økonomiske rammebetingelser for

¹²⁹ Se Merknader til de enkelte paragrafer i forskriften, s. 6.

¹³⁰ Se punkt 2.2.3 ovenfor.

¹³¹ Jfr. kapittel 4 ovenfor.

¹³² Jfr. punkt 6.5 nedenfor.

salg av gass trekke i retning av at det kan kreves opplysninger om økonomien i de enkelte salgskontrakter, særlig da salgsprisen den enkelte kontrakt operer med. Likevel vil utbyggingsplanen vanskelig kunne hjemle at det kan kreves slike opplysninger, og da naturligvis heller ikke at det settes vilkår i forhold til økonomien i den enkelte kontrakt. Også her må formålet med utbyggingsplanen, nemlig å fastlegge de *overordnede retningslinjer* for hvordan utbyggingen og driften skal foregå, innebære at det ikke kan kreves fremlagt opplysninger om salgsprisen i den enkelte kontrakt.

Slike opplysninger kan ikke sies å ivareta formålet med utbyggingsplanen, og vil ligge godt utenfor hovedformålet med PUDen. Det som derimot kan kreves er mer generelle og overordnede opplysninger om økonomiske forhold ved utbyggingen, herunder også salget. Når det gjelder konkrete forhold i den enkelte kontrakt må det igjen påpekes at kontraktene oftest ikke ennå vil være inngått når PUDen legges frem for godkjenning, og at det av den grunn vil være praktisk umulig for rettighetshaver å legge frem noen redegjørelse for økonomien i den enkelte kontrakt.

Det sentrale vil altså også når det gjelder økonomiske rammebetingelser være overordnede bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske vurderinger, uten at bestemmelsen gir myndighetene praktiske eller rettslige muligheter til å påvirke prisene i fremtidige salgskontrakter.

5.3 Plan for anlegg og drift (PAD), petrl. § 4-3

5.3.1 Transportinnretninger

Bestemmelsen gir departementet kompetanse til å tildele tillatelse til anlegg og drift av innretninger: «Departementet kan på nærmere bestemte vilkår gi særskilt tillatelse til anlegg og drift av innretning når retten til anlegg og drift ikke følger av en godkjent plan for utbygging og drift.»

Som ordlyden gir inntrykk av, er det nær sammenheng mellom godkjenningen av utbyggingsplanen (petrl. § 4-2) og tillatelse til anlegg og drift av innretninger (petrl. § 4-3).¹³³ Hovedforskjellen mellom bestemmelsene er at innretningene som omhandles av § 4-2 gjelder innretninger for *utbygging* av petroleumsforekomster, det vil si selve produksjonen av petroleum, mens innretningene som omhandles av § 4-3 gjelder *andre forhold* en selve produksjonen, eksempelvis ilandføring av produsert petroleum.

Den nære sammenhengen mellom de to tillatelsene gjør at det i de tilfellene utbyggingen også innebærer utbygging av transportinnretninger ville være lite fornuftig å vurdere utbyggingsløsningene som foreslås etter § 4-2, uten at det også sees hen til

¹³³ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 281.

innretninger for transport. En slik samlet vurdering forutsetter at opplysninger om forhold knyttet til de to tillatelsene fremlegges samlet. Dette er ivare tatt ved at pf. § 21, litra i) fastslår at det ved fremleggelse av utbyggingsplanen også skal gis opplysninger om innretninger som omfattes av petrl. § 4-3.

En nærmere beskrivelse av innholdet i en søknad om tillatelse til anlegg og drift av innretninger, er gitt i pf. §§ 28 og 29.¹³⁴ Av § 29 litra a) fremgår at søknaden blant annet skal inneholde «opplysninger om rørledningens bestemmelsessted, trasé, dimensjon og transportkapasitet ... ».

Forskriftens § 28 andre ledd gir departementet kompetanse til å sette *vilkår* om de nevnte forhold i forbindelse med tildelingen av tillatelse til anlegg og drift av innretninger, mens tredje ledd nevner reguleringer som enten kan stilles som vilkår i forbindelse med tildelingen eller som kan gjennomføres som pålegg i ettertid overfor den som har blitt tildelt rørledningstillatelsen.

Det er likevel ikke lenger slik at utbygging og produksjon av en gassforekomst nødvendigvis krever at det investeres i infrastruktur. Det kommer av at det i dag eksisterer et velutviklet transportsystem på norsk sokkel, slik at det ut i fra et kapasitetssynspunkt ikke er slik at enhver ny utbygging krever bygging av nye transportinnretninger. Samtidig sikrer adgangsregimet som følger av gassmarkedsdirektivet at tredjepart i slike tilfeller er sikret rett til å transportere gass i andre selskapers rørledninger dersom tredjepart oppfyller behovskravene som oppstilles.¹³⁵

Selv om ikke utbyggingen og produksjonen av gassen på et felt innebærer utbygging av transportinnretninger og følgelig tildeling av tillatelse etter petrl. § 4-3, vil likevel departementet kunne øve betydelig innflytelse på hvordan transporten skal foregå. Departementet vil også i slike tilfeller kunne kreve fremlagt opplysninger om transportløsninger i medhold av petrl. § 4-2 (2). Fremleggelse av slike opplysninger vil sammen med statens rolle som operatør av rørledningssystemet gi myndighetene muligheter til å øve betydelig innflytelse på transporten av gass også i tilfeller der forekomster bygges ut uten tildeling av tillatelse etter petrl. § 4-3.¹³⁶

5.3.2 Betydning for salgskontraktene

Tildeling av tillatelser til ilandføring av gass og styringen av transporten i rørledningssystemet får i seg selv ingen direkte betydning for salgskontraktene. Det som

¹³⁴ Jfr. pf. §§ 20 og 21. Bestemmelsene i pf. §§ 28 og 29 tilsvarer i stor grad de kravene som stilles overfor rettighetshaver i forbindelse med godkjenning av utbyggingsplane.

¹³⁵ Se punkt 5.8 nedenfor.

¹³⁶ Se punkt 2.2.5 ovenfor.

reguleres er utelukkende selskapenes adgang til å ilandføre gass, uavhengig av hvilke kontrakter de har inngått eller ønsker å inngå. På bakgrunn av drøftelsen ovenfor må det også være klart at det heller ikke kan settes vilkår som direkte regulerer salgskontraktene i forbindelse med tildeling av ilandføringstillatelse.¹³⁷

Likevel er det klart at tildelingen av tillatelser til anlegg og drift av innretninger og styringen av transporten i infrastrukturen ut i fra et overordnet perspektiv er viktig for å øve innflytelse på gassavsetningen og følgelig til å øve innflytelse på hvilke kontrakter selskapene vil ha muligheter til å inngå. Tillatelser etter petrl. § 4-3 vil særlig ha betydning i forhold til å øve innflytelse på prosjekteringen og utformingen av fremtidige rørledningssystemer, eksempelvis rørledningenes « ... bestemmelsessted, trasé, dimensjon og transportkapasitet ... ».¹³⁸ Således vil tillatelser etter petrl. § 4-3 og tilhørende forskriftsbestemmelser gi grunnlag for å øve innflytelse i forhold til fastleggelsen av rammer for ilandføringssted for gassen og hvilke volumer gass som kan ilandføres.

Et særlig relevant punkt i forhold til gassalget kan være at myndighetene gjennom vilkår eller pålegg knyttet til kapasiteten i infrastrukturen kan sørge for at transportinnretninger bygges med større kapasitet enn det rettighetshaver i utgangspunktet har behov for selv. Dette kan gi grunnlag for lønnsom produksjon på små omkringliggende felt, der bygging av egne transportinnretninger ikke vil være lønnsomt.¹³⁹

Når det gjelder statens rolle som operatør for transportselskapet Gassco, gir den som nevnt mulighet til å samordne transporten i rørledningssystemet på en måte som ivaretar hensynet til en optimal utnyttelse av gassressursene.¹⁴⁰ I forhold til gassavsetningen og selskapenes muligheter til å inngå salgskontrakter vil denne samordningen ha betydning ved at den er avgjørende for til hvilke ilandføringsterminaler det enkelte selskap får ilandføre gass, hvor mye gass det gis tillatelse til å ilandføre til de forskjellige stedene og til hvilke tidspunkter ilandføringen skal skje.

Tildeling av tillatelser til ilandføring og styring av transporten i rørledningssystem fastsetter følgelig flere forhold som er av *indirekte* betydning for salgskontraktene. Det er en følge av at selskapene når de inngår kontrakter, må ta hensyn til hvilke tillatelser og godkjenninger de er tildelt av myndighetene.

Hvor rettighetshaver kan ilandføre gass avhenger av hvilke tillatelser et selskap gis til å ilandføre gass gjennom rørledningssystemet. Ettersom gassen nødvendigvis må selges der

¹³⁷ Se kapittel 4 ovenfor.

¹³⁸ Jfr. pf. §§ 28 og 29. Se punkt 5.3.1 ovenfor.

¹³⁹ Se mer om forholdet til andre felt under punkt 6.5 nedenfor.

¹⁴⁰ Se punkt 2.2.5 ovenfor.

den ilandføres, får ilandføringstillatelsen ikke bare betydning for hvor selger kan ilandføre gassen, men også for *hvor* salget av gassen vil skje.

Det faktum at ilandføring av gass må skje i samsvar med tillatelser fra myndighetene gjennom deres regulering av transportsystemet legger også skranker på det enkelte selskaps valg av kildefelt.¹⁴¹ Utgangspunktet er at selskapene står fritt til å oppfylle salgskontrakter de inngår med gass fra ethvert felt de måtte ha eierandeler i. Dette gjelder likevel bare så lenge selskapets ønske om å benytte gass fra et felt til å oppfylle en bestemt kontrakt er i tråd med de tillatelser til ilandføring som selskapet er tildelt.

Samordningen av transporten av gass i rørledningssystemet vil også legge skranker på *når* det enkelte selskap gis tillatelse til å ilandføre gass, og *hvor mye* gass selskapet får lov til å transportere til enhver tid. Både tidspunkt for når selskapet gis tillatelse til å ilandføre gass, og volumet på gassen som tillates ilandført, har betydning for selskapenes mulighet til å inngå salgskontrakter ettersom selger naturlig nok ikke kan inngå kontrakter som gjelder større mengder gass enn det kvantum han er gitt tillatelse til å ilandføre på det aktuelle tidspunkt.

Det er følgelig klart at departementets tildeling av ilandføringstillatelse legger betydelige indirekte skranker på selskapenes frihet til å inngå salgskontrakter, gjennom at myndighetenes samordning av transporten og tildeling av tillatelser til å føre i land gass er avgjørende for hvor selskapet kan selge gass, hvor mye gass selskapet kan tilby for salg på det enkelte sted, og til hvilket tidspunkt denne gassen kan tilbys.

Likevel er det klart at når selskapet først har fått tillatelse til å føre i land gass på visse betingelser, så legger ikke ilandføringstillatelsen bånd på selskapenes frihet til å råde over gassen slik det ønsker innenfor de rammer som følger av tildelte ilandføringstillatelser. Da vil det i utgangspunktet være opp til selskapet selv å inngå de salgskontrakter det måtte ønske, både i forhold til hvem salgskontraktene inngås med, kontraktens varighet, kontraktens volumer, hvilke felt som skal oppfylle kontraktene og prisen den enkelte kontrakt operer med.

5.4 Produksjonsforløp og produksjonstillatelser, petrl. § 4-4

5.4.1 Forsvarlig produksjonsprofil

Bestemmelsen ivaretar petroleumslovens sentrale prinsipp om at utvinningen av petroleum på den enkelte forekomst skal skje i et tempo som ivaretar hensynet til en forsvarlig forvaltning av gassressursene.

¹⁴¹ Se punkt 6.5 nedenfor.

Bestemmelsens første ledd gir departementet kompetanse til å godkjenne *produksjonsforløp*. Det fremgår av henvisningen til petrl. § 4-1 at formålet er at mest mulig petroleum blir produsert, og at flere forekomster må sees i sammenheng der forholdene tilsier det.

Selv om den enkelte rettighetshavers interesser må vike der forholdene til total ressursutnyttelse og samlet utvinning tilsier det, er det klart at det må trekkes en grense i forhold til i hvor stor grad det kan tas hensyn til andre felt. Rettighetshaver vil ha krav på at totaløkonomien i det enkelte felt ikke ødelegges.¹⁴²

Det følger av § 4-4 (1) at *produksjonsforløpet* skal fastsettes «før eller samtidig med» godkjenning etter § 4-2 eller tillatelse etter § 4-3. Det er en naturlig følge av at planlagt *produksjonsforløp* er avgjørende for prosjekteringen av utbyggingsanlegg og ilandføringsrørledninger.¹⁴³

Fastsettelsen av et felts *produksjonsforløp* er av stor økonomisk betydning både for staten og rettighetshaverne, og det foreligger ofte interessekonflikter mellom de to parter knyttet til i hvilket tempo produksjonen skal skje. Rettighetshaver har gjerne ønske om å produsere mest mulig hurtigst mulig, slik at de raskest mulig får inntjent investeringene de har gjort i prosjektet. Myndighetene er derimot mer opptatt av at den samlede produksjonen blir høyest mulig, selv om det medfører at produksjonen trekker ut i tid. På bakgrunn av reservoartekniske forhold er det nemlig ofte slikt at et moderat utvinningstempo og produksjon over et langt tidsintervall fører til at det kan produseres et samlet sett større volum gass fra feltet gjennom dets levetid, enn ved en bratt produksjonskurve der det produseres mye gass over et kortere tidsintervall.

Paragraf § 4-3 (3) gir departementet rett til for *bestemte perioder* å «fastsette det kvantum som til enhver tid kan produseres»; i det følgende omtalt som *produksjonstillatelser*.¹⁴⁴ Det normale er i dag at *produksjonstillatelser* tildeles en gang i året, med virkning for det kommende år. Slik loven er utformet, åpnes det likevel for at det kan tildeles tillatelser av kortere og lengre varighet der forholdene tilsier det.¹⁴⁵

¹⁴² Se NOU 1979: 43, s. 69, Ot. prp. nr. 72 (1982-1983), s. 56, og Hagen m. fl., s. 244-249.

¹⁴³ Se Selvig, s. 67.

¹⁴⁴ Hagen gir i Hagen m.fl., s. 243 en mer utførlig redegjørelse for begrepene *produksjonsforløp* og *produksjonstillatelser*.

¹⁴⁵ Etter loven av 1985 ble *produksjonstillatelsene* fastsatt for perioder av minst seks måneder. Dette ble endret ved loven av 1996 for å imøtekomme behovet for i enkelte tilfeller å kunne gi tillatelser av kortere varighet enn seks måneder. Se Ot. prp. nr. 43 (1995-1996). Seks-månedersregelen foreslås der ikke videreført med den begrunnelse av at den i enkelte tilfelle kunne være for kort, mens den i andre tilfelle kunne være for lang. Det sentrale begrunnelsen må likevel, slik jeg ser det, være at seks måneder i enkelte tilfelle var en for lang periode. Bestemmelsens, slik den var i loven av 1985, åpnet jo for at det kunne fastsettes tillatelser av lenger varighet enn seks måneder, jfr. «minst 6 måneder».

Fastsettelsen av produksjonstillatelsene skal i utgangspunktet bygge på det fastsatte produksjonsforløp, men det åpnes for at det avvikes fra dette dersom nye opplysninger eller andre forhold skulle tilsier det, jfr. petrl. § 4-4 (3).

De løpende produksjonstillatelser er viktige av særlig to grunner. For det første gir de adgang til å justere produksjonsforløpet som den godkjente produksjonsprofilen legger opp til, der det er behov for dette. For det andre gir de muligheter til å styre hvor mye petroleum som skal slippes ut på markedet, der det tas hensyn til de rådende markedsforhold til enhver tid.¹⁴⁶

Petroleumsloven § 4-4 (4) åpner for at myndighetene kan *endre* fastsatte produksjonsvolumer. Det fremgår av bestemmelsen at endringsadgangen gjelder både produksjonsforløpet fastsatt i medhold av første ledd, og produksjonstillatelsene fastsatt i medhold av tredje ledd. Vilåret for at endring skal kunne skje er at «viktige samfunnshensyn gjør det nødvendig».

5.4.2 Betydning for salgskontraktene

Ettersom heller ikke godkjennelsen av produksjonsforløp og tildeling av produksjonstillatelser gir grunnlag for direkte innflytelse på salgskontraktene, blir vurderingstemaet i hvilken grad tempoet for utvinning vil kunne sette rammer for selskapenes frihet til å inngå salgskontrakter.¹⁴⁷ Det blir med andre ord spørsmål om i hvilken grad myndighetene gjennom fastsettelsen kan øve indirekte innflytelse på salgskontraktene.

Innledningsvis er det klart at produksjonstempoet er avgjørende for hvor mye gass et selskap kan produsere til enhver tid, og følgelig vil legge grunnlaget for hvor mye gass selskapet kan tilby for salg i markedet til ethvert tidspunkt. Sammenhengen mellom et selskaps samlede produksjonsvolumer og salgsvolumer til kjøpere på kontinentet modereres likevel av at selgerselskapene har mulighet til å kjøpe gass fra andre selskaper oppstrøms som de kan selge videre til kjøpere på kontinentet. Som følge av mulighetene til å kjøpe gass oppstrøms får således det enkelte selskaps produksjonstillatelser i dagens gassmarked begrenset betydning for hvor mye gass selskapet kan tilby for salg i markedet.

Videre er det klart at departementets fastsettelse av produksjonsvolumer ikke gir noen mulighet til å øve innflytelse på volumene i de enkelte kontrakter, ettersom gassen i dag selges under forsyningskontrakter og at det er opp til det enkelte selskap å utforme kontraktene.

Derimot vil fastsettelsen av produksjonstempo gi departementet anledning til å bestemme hvor mye gass som skal produseres på det enkelte felt til enhver tid. Dette gir

¹⁴⁶ Se Selvig, s. 69.

¹⁴⁷ Jfr. kapittel 4 ovenfor.

for det første mulighet til å sørge for at produksjonen på det enkelte felt foregår på en måte som sikrer hensynet til en forsvarlig produksjon av petroleum. For det andre gir det departementet mulighet til å styre hvor mye gass som samlet sett skal slippes ut på markedet fra norsk sokkel til enhver tid. Norges rolle som ledende gasseksportør gjør at volumet på det samlede utbudet fra norsk sokkel kan tenkes å ha betydning for markedsprisen for gass i en situasjon med pressede salgspriser.¹⁴⁸ Departementet vil gjennom fastsettelsen av de løpende produksjonstillatelser ta hensyn til et slikt forhold og motvirke press på gassprisen. Å sørge for at produksjonen på norsk sokkel holdes på et moderat nivå vil altså kunne være av betydning for å sikre at den norske stats inntekter fra virksomheten maksimeres.¹⁴⁹

5.5 Utsettelse av utbygging, petrl. § 4-5

5.5.1 Adgang til å kreve utsettelse

Petroleumsloven § 4-5 (1) gir departementet rett til å « ... bestemme at leteboring eller utbygging av en forekomst skal utsettes.» Bestemmelsen er et viktig praktisk styringsverktøy for å kunne øve innflytelse på utvinningsnivået på sokkelen, og å kunne prioritere mellom felt når det gjelder tildeling av utbyggingstillatelser under allerede gitte utvinningstillatelser. Det er sentralt for myndighetene å kunne tilpasse utbyggingen i tråd med samfunnets behov for å sikre stabil produksjon og inntekter.¹⁵⁰ Videre vil utsettelse av utbygging kunne skje med bakgrunn i hensynet til en forsvarlig samordning av transporten i rørledningssystemet, gjennom at utsatt produksjon på et felt kan frigjøre kapasitet for et annet felt. Også usikkerhet knyttet til avsetningen av gassen og lav salgspris kan tenkes å gi grunnlag for et vedtak om utsettelse av utbygginger.¹⁵¹

Departementets adgang til å pålegge utsettelse vil normalt sett fremstå som en *omgjøring til skade* for den rettighetshaver et slikt vedtak treffes ovenfor. Ettersom alminnelige forvaltningsrettslige regler oppstiller strenge vilkår for når slik omgjøring kan skje, er det klart at disse reglene fungerer som vesentlige skranker for når det kan treffes vedtak om utsettelse av utbygging. Det skal mer til enn vanlig interesseovervekt for å omgjøre på bakgrunn av de alminnelige forvaltningsrettslige reglene. Boe bruker

¹⁴⁸ I 2003 dekket norsk gass 14 prosent av Europas gassforbruk. Dette gjør Norge til den nest største eksportøren av gass til Europa. Se Fakta 2004, side 42.

¹⁴⁹ Jfr. punkt 6.6 nedenfor.

¹⁵⁰ Se Ot. prp. nr. 72 (1982-83), s. 58.

¹⁵¹ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 268.

betegnelsen «tungtveiende grunner», mens Eckhoff/Smith og Graver taler om «vesentlig interesseovervekt.»¹⁵²

Det er klart at et pålegg om utsettelse kan være et inngripende vedtak overfor rettighetshaver. Hvor hardt utsettelsen rammer avhenger gjerne av på hvilket tidspunkt rettighetshaver pålegges utsettelse, der pålegget normalt sett vil ramme hardere jo senere i prosessen krav om utsettelse fremsettes, ettersom rettighetshavers innrettelse og investeringer blir større etter hvert som prosessen skrider frem. Betydelig innrettelse og investeringer hos rettighetshaver vil være hensyn som med vesentlig tyngde trekker i retning av at utsettelse ikke kan kreves.

Betydelig innrettelse og store investeringer skjer i første rekke som følge av godkjenning av utbyggingsplanen. Rettighetshaver innretter seg, handler og investerer da i tillit til at de skal få produsere på de vilkår den godkjente utbyggingsplanen trekker opp. Følgen av dette er at en omgjøring av godkjent PUD synes lite trolig.¹⁵³ På bakgrunn av dette er det i dag antatt at et pålegg om utsettelse av utbygging må fremmes senest i forbindelse med godkjenningen av utbyggingsplanen.¹⁵⁴

5.5.2 Betydning for salgskontraktene

Utbygging og produksjon av selskapenes gassforekomster er selvsagt en forutsetning for at selskapene skal kunne selge gassen som finnes på feltene. Derfor er det klart at et pålegg om å utsette utbyggingen innebærer at selskapenes salg av gass fra det aktuelle felt må utskytes i tid til utbygging kan skje, slik at selskapet vil få mindre gass å tilby på markedet på det aktuelle tidspunkt.

Adgangen til å gi pålegg om utsettelse vil i alle fall i teorien også kunne være et relevant virkemiddel i forhold til å sørge for at prisen holdes på et forsvarlig nivå. Dersom markedsforhold tilsier at utbudet av gass bør reduseres i forhold til hva utvinningstillatelsene legger opp til, kan utsettelsen av utbygginger sørge for at prisen holdes oppe ved at selskapene får produsere og selge mindre gass. Likevel vil det faktum at pålegg om utsettelse bare kan gis forut for godkjenning av utbyggingsplanen innebære at den praktiske betydningen av departementets adgang til å bestemme utsettelse blir begrenset når det gjelder å sørge for at markedsprisen for gass holdes på et forsvarlig nivå. På et så tidlig tidspunkt i prosessen, som før godkjenning av utbyggingsplanen, vil det være vanskelig å forutse hvilken betydning utbygging vil få på markedsprisen. Betydningen av adgangen til å kunne bestemme utsettelse av utbygginger med det formål å sikre en forsvarlig salgspris reduseres ytterligere ved at departementet allerede har en

¹⁵² Se Boe, s. 882-884, Eckhoff/Smith, s. 529-533, Graver, s. 473-476.

¹⁵³ Se Selvig s. 346-348.

¹⁵⁴ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 269.

egnet styringshjemmel i så måte gjennom tildelingen av løpende produksjonstillatelser i medhold av petrl. § 4-3 (3).¹⁵⁵

Følgelig synes departementets kompetanse til å kreve utsettelse av utbygginger i medhold av petrl. § 4-5 som et lite egnet styringsmiddel i forhold til å øve indirekte innflytelse på gassalgskontraktene.

5.6 Forberedelse, påbegynnelse og videreføring av utvinning, petrl. § 4-6

5.6.1 Produksjonsplikt

Petroleumsloven § 4-6 gir departementet kompetanse til å:

« ... treffe vedtak om at utvinning skal forberedes, påbegynnes eller videreføres, herunder at igangværende produksjon skal fortsettes eller økes, dersom det er samfunnsøkonomisk lønnsomt, nødvendig for å kunne bygge ut et rasjonelt transportanlegg eller for å kunne sikre rasjonell utnyttelse av innretninger som omfattes av §§4-2 og 4-3.»

Bestemmelsen gir følgelig departementet mulighet til å pålegge selskapene en produksjonsplikt der bestemmelsens vilkår er oppfylt. NOU 1979: 43 påpeker nærmere hvilke hensyn som vil være sentrale ved vurderingen av om denne adgangen skal benyttes.¹⁵⁶ Hensynet til utbyggingen av et rasjonelt transportanlegg, hensynet til rasjonell bruk av eksisterende utvinnings- eller transportanlegg, reservoartekniske hensyn, samordnet utvinning og samfunnsmessige hensyn.

Bestemmelsen oppstiller klare krav med hensyn til når departementet kan fatte vedtak om økt produksjon. Det er særlig hensynet til utbyggingen av et «rasjonelt transportopplegg» som kan tenkes spesielt aktuelt i forhold til gass. Uttrykket tar sikte på tilfeller der en felles og samtidig utbygging av transportinnretninger for flere felt vil være nødvendig for å ivareta et slikt hensyn. I slike tilfeller gis departementet i medhold av bestemmelsen mulighet til å pålegge en produksjonsplikt overfor et eller flere felt.¹⁵⁷

Selv om departementets adgang til å øve innflytelse synes vid, er bestemmelsen i praksis et lite relevant styringsmiddel som meget sjelden har blitt benyttet.¹⁵⁸ I forarbeidene til 1985-loven påpekes det:¹⁵⁹ «Departementet vil bemerke at regelen neppe får stor betydning i praksis, da rettighetshaver normalt vil være den som er mest

¹⁵⁵ Jfr. punkt 5.4 ovenfor.

¹⁵⁶ Se s. 71. Bestemmelsen er der tatt inn som femte ledd i forslaget § 22, som tilsvarende § 4-4 i loven av 1996.

¹⁵⁷ Det er klart at det også foreligger en plikt til å samordne transportopplegget etter petrl. § 4-7. Bestemmelsen omtales under punkt 5.7 nedenfor.

¹⁵⁸ Se Ot. prp. nr. 43 (1995-1996), s. 46.

¹⁵⁹ Se Ot. prp. nr. 72 (1982-1983), s. 58.

interessert i å bygge ut et felt.» Det fremgår riktignok samme sted at det kan være behov for den kompetansen bestemmelsen gir der myndighetene ut fra brede samfunnsmessige hensyn ønsker utbygd et felt, som rettighetshaver ikke ønsker å bygge ut med bakgrunn i bedriftsøkonomiske hensyn.

5.6.2 Betydning for salgskontraktene

Vurderingstemaet her er om kompetansen bestemmelsen gir til å kreve at utvinning skal «forberedes, påbegynnes eller videreføres, herunder at igangværende produksjon skal fortsettes eller økes», gir myndighetene adgang til å øve innflytelse på salgskontraktene. Som følge av de begrensede muligheter for å lagre gass, er det klart at et pålegg om økt produksjon også vil innebære økt salg av gass fra norsk sokkel ettersom gassen nødvendigvis må selges etter hvert som den produseres. Noen adgang utover at det samlede salgsnivået fra norsk sokkel øker i en gitt periode, synes bestemmelsen ikke å gi.

Et relevant vurderingstema er om bestemmelsen kan brukes aktivt for å fremtvinge produksjon av gass fra assosierte felt, som selskapene selv ikke er spesielt interessert i å utvinne med bakgrunn i bedriftsøkonomiske hensyn. Selv om slike felt ikke skulle være spesielt attraktive å produsere for selskapene, kan det tenkes at produksjon av slik gass vil være ønskelig sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. I slike tilfeller vil departementets mulighet til å pålegge utbygging i medhold av petrl. § 4-6 kunne være oppfylt.

Likevel må det på bakgrunn av uttalelser i bestemmelsens forarbeider antas at den praktiske betydning av bestemmelsen fortsatt vil være begrenset. Ettersom bestemmelsens manglende praktiske betydning til nå mer synes og skyldes fravær av behov for å benytte seg av bestemmelsen, enn det skyldes at departementet vegrer seg mot å benytte seg av bestemmelsen, kan bestemmelsen tenkes brukt dersom det skulle oppstå et slikt behov. Antakelig vil det nok likevel også da kunne eksistere en viss varsomhet knyttet til bruken av bestemmelsen, ettersom stadige pålegg fra departementets side om at rettighetshaver skal bygge ut i større grad enn det som vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt, vil være et lite heldig signal å sende ut til selskapene. I verste fall kan det gjøre at selskapene i fremtiden vil kvie seg for å investere på norsk sokkel. At bestemmelsen møtte vesentlig motbør i forbindelse med vedtakelsen kan også være med på å gjøre at departementet vegrer seg for å presse frem en utbygging som rettighetshaver ikke anser som lønnsom.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Op. cit., s. 57-58.

5.7 Samordnet virksomhet, petrl. § 4-7

5.7.1 Adgang til å bestemme samordning

Bestemmelsen regulerer *samordning* av petroleumsvirksomhet. Første og annet ledd sett i sammenheng gir departementet rett til å bestemme at, og på hvilken måte, samordnet petroleumsvirksomhet skal foregå dersom det for flere petroleumforekomster er *åpenbart rasjonelt*.

At departementet kan *bestemme* samordning er ikke helt presist. Bestemmelsens første ledd pålegger selskapene en plikt til å søke å *komme til enighet* om samordning av virksomheten der samordning vil være åpenbart rasjonelt. Annet ledd gir departementet kompetanse til å *godkjenne* avtale om samordning mellom selskaper, og gjennom vilkår knyttet til godkjenningen mulighet til å øve innflytelse på avtalens innhold. Dersom partene ikke skulle klare å komme til enighet, kan departementet gå konkret inn å bestemme hvordan samordningen skal foregå. Selve retten til å *bestemme* kommer derfor ikke inn før det er klart at partene ikke lyktes å komme til enighet.

Hva som ligger i betegnelsen *samordning* er ikke definert i loven eller i forarbeidene. Hagen antyder det at det må forstås som «å tilpasse til hverandre» eller «samarbeide om», altså en forståelse som er i tråd med en normal språklig forståelse av ordet.¹⁶¹

Kravet for at samordning skal kunne bestemmes er at samordning fremstår som *åpenbart rasjonelt*. Uttrykket er utførlig drøftet både av Hagen m. fl. og Nygaard. Om *rasjonelt* skriver Hagen:¹⁶²

«Uttrykket peker på den avveiningen av hensyn som ligger i forsvarlig utnyttelse, nemlig en vurdering av hvilke fordeler som kan oppnås ved samarbeidet hensett til rene økonomiske forhold, og til hvor meget petroleum som totalt sett lar seg utvinne. Sentralt her står de gevinster som kan oppnås ved et samarbeide rettighetshavergruppene imellom. Kan for eksempel totalt sett mer petroleum utvinnes, må kostnadene ved dette sammenholdes med gevinstene. Ifølge § 20 første ledd [§ 4-1], er det ikke bare den enkelte forekomst som her skal tas med i vurderingen, men også flere sett i sammenheng.»

Uttrykket *åpenbart* blir samme sted vurdert slik at «det kreves at det ikke hersker tvil om at samordningen fører til en gevinst totalt sett. Men det kreves ikke at gevinsten skal være kvalifisert.» Nygaard påpeker at bestemmelsens ordlyd taler for den fortolkning som legges til grunn av Hagen, men bemerker likevel:¹⁶³

«Imidlertid virker det lite trolig at en liten gevinst vil være særlig tydelig eller åpenbar. Tvert imot vil dens eksistens være gjenstand for skjønn og diskusjon. Kravet om at det ikke skal være tvil om gevinsten vil derfor ikke, eller bare meget sjelden, være innfridd ved små gevinster. I praksis kan det derfor legges til grunn at en rasjonalitetsgevinst må være markert og klar for at den samtidig skal være åpenbar. Dette innebærer at det må være en klar

¹⁶¹ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 206-207.

¹⁶² Op. cit., s. 215-216.

¹⁶³ Se Nygaard, s. 80-83.

sannsynlighetsovervekt for at samordning vil gi en økonomisk mer effektiv løsning enn selvstendig utvinning av de enkelte felt for at pålegg kan gis.»

Et praktisk spørsmål som vil kunne reise seg er forholdet mellom departementets adgang til å bestemme samordning og rettsvirkningene av godkjent utbyggingsplan. Det er klart at det skal mye til for å omgjøre godkjent utbyggingsplan og at rettighetshaver normalt må kunne innrette seg i tråd med det som er fastslått i denne.¹⁶⁴ Likevel er det klart at lovens ordlyd taler for at adgangen til å bestemme samordning gjelder generelt, det vil si både før og etter godkjennelsen av utbyggingsplanen. Hvorvidt en slik adgang eksisterer er ikke nevnt i forarbeidene. Forholdet er derimot behandlet av Stang, som legger til grunn at samordning kan bestemmes også etter at utbyggingsplanen er godkjent.¹⁶⁵

«Når det gjelder annen samordning [enn den som først nevnes i petrl. § 4-7] er det for det første slik at bestemmelsens ordlyd ikke begrenser plikten til å samordne i tiden før utbyggingsplanens godkjennelse. Forarbeidene nevner heller ikke noe om dette. Lovens kronologi er ikke helt konsekvent og reelle hensyn trekker også i retning av at plikten til å samordne gjelder helt generelt, slik at det må søkes opp mot de mest rasjonelle løsninger selv om det innebærer et samarbeid mellom allerede produserende felt eller innretninger som er i bruk, og felt eller innretninger som kommer til på et senere tidspunkt.»

De beste grunner taler derfor etter dette for å vurdere bestemmelsen slik at retten til å bestemme samordning både gjelder før og etter godkjennelsen av utbyggingsplanen. Bestemmelsen kan således sees på som en særskilt hjemmel til å omgjøre godkjent utbyggingsplan.

5.7.2 Betydning for salgskontraktene

Spørsmålet her blir i hvilken grad departementets mulighet til å bestemme samordnet virksomhet kan gi innflytelse på gassalgskontraktene. Et sentralt spørsmål i denne forbindelse er hvorvidt bestemmelsen gir hjemmel til å sette vilkår eller gi pålegg om at selskaper skal samarbeide om salg av gass.

Slikt samarbeid kan løse potensielle problemer enkelte selskaper med liten portefølje, hovedsakelig bestående av assosiert gass, kan møte i forhold til å inngå salgskontrakter på grunn av at de vil ha problemer med å tilby den leveringssikkerhet kjøper er avhengig av. En måte å løse et slikt problem på er at andre selskaper som har mulighet til å selge denne gassen videre med tilstrekkelig sikkerhet for kjøper, pålegges å kjøpe gassen fra assosierte felt oppstrøms.

En annen løsning kan være at felt med betydelige gassreserver pålegges å hjelpe rettighetshaverne på assosierte felt med å omsette gassen ved å fungere som «svingfelt» («moduleringsfelt»). Det innebærer at det assosierte feltet får levere gass under

¹⁶⁴ Se Selvig 346-348.

¹⁶⁵ Se Stang i Hagen m.fl., s. 207-208.

salgskontrakter selskapene på svingfeltet har inngått. Moduleringsfeltet er gjerne et felt med store gassreserver som kan fungere som sikkerhet for kjøper. Selve svingproduksjonen foregår ved at moduleringsfeltet svinger sin produksjon opp og ned, i tråd med produksjonen av gass på det assosierte feltet. Der produksjonen på det assosierte feltet er høy produserer moduleringsfeltet mindre gass, mens der den er lav må de levere mer egenprodusert gass under kontraktene.

Hvilke ønsker og muligheter myndighetene vil ha til å øve slik innflytelse drøftes under punkt 6.5 nedenfor.

5.8 Andres bruk av innretninger, petrl. § 4-8

5.8.1 Tredjepartsadgang

Paragraf 4-8 (1) gir departementet rett til å bestemme at:¹⁶⁶

«[I]nnretninger som omfattes av §§4-2 og 4-3 og som eies av rettighetshaver, kan brukes av andre hvis hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det, og departementet finner at slik bruk ikke er til urimelig fortrengsel for rettighetshavers eget behov eller for en som allerede er sikret rett til bruk. Naturgassforetak og kvalifiserte kunder hjemmehørende i en EØS-stat skal likevel ha rett til adgang til oppstrøms gassrørledningsnett, herunder anlegg som yter tilknyttede tekniske tjenester i forbindelse med slik adgang.» (Mine understrekninger.)

Bestemmelsen står i nær sammenheng med departementets rett til å pålegge samordnet virksomhet. En rett for andre enn rørledningseierne til å benytte seg av kapasiteten i rørledningene må vurderes som en form for samordning av virksomheten selskapene i mellom.¹⁶⁷

I forhold til gassvirksomhet får bestemmelsen særlig betydning knyttet til retten for tredjepart til å benytte seg av rørledninger for ilandføring (oppstrøms gassrørledningsnett), som sikrer at rettighetshavere som ikke har eierandeler i Gassled skal kunne frakte gassen de produserer frem til markedene. Dette er særlig regulert i bestemmelsens *annet punktum*, som innebærer utvidelse av retten som følger av første punktum.¹⁶⁸ Utvidelsen innebærer at «[n]aturgassforetak og kvalifiserte kunder hjemmehørende i en EØS-stat» skal ha adgang til «oppstrøms gassrørledningsnett» samt

¹⁶⁶ Se Nygaard for en utførlig redegjørelse for andres bruk av innretninger.

¹⁶⁷ Dette innebærer at kompetanse til å bestemme at en rettighetshaver skal få benytte seg av innretninger som eies av en annen rettighetshaver i mange tilfelle vil kunne bestemmes også i medhold av petrl. § 4-7.

¹⁶⁸ Bestemmelsen gjennomfører som nevnt gassmarkedsdirektivet i norsk rett. Se punkt 3.1 ovenfor.

«anlegg som yter tilknyttede tekniske tjenester», selv om ikke kravene som er oppstilt i første punktum er oppfylt, jfr. ordlyden «likevel ha rett til adgang».¹⁶⁹

Like fullt er det klart at det må oppstilles visse krav for at skiper skal ha rett til adgang til rørledningene også i medhold av annet punktum. Det fremgår uttrykkelig at det må være snakk om en skiper som klassifiseres som et naturgassforetak eller en kvalifisert kunde, samt at adgangen kun gjelder oppstrøms gassrørledningsnett, eller anlegg som yter tilknyttede tjenester.¹⁷⁰

Ordlyden «rett til adgang» vil heller ikke være til hinder for at det oppstilles ytterligere vilkår til vern av rørledningseier. For det første er det klart at rørledningseieren må kunne kreve *betaling* for å stille kapasitet til disposisjon for andre. Det fremgår uttrykkelig av merknadene til pf. § 59 (1) i Forskriftskommentaren, og det forutsettes at betaling skal ytes i pf. § 63 om fastsettelsen av tariffer.¹⁷¹ I tillegg åpnes det for at rørledningseier kan kreve *sikkerhet* for betalingen.¹⁷² Petroleumsforskriften § 59 stiller også krav knyttet til tredjeparts behov for transportkapasitet.¹⁷³

Bestemmelsens første punktum regulerer etter sin ordlyd «innretninger som omfattes av §§4-2 og 4-3», som innebærer at den både regulerer rørledninger, samt andre innretninger som for eksempel produksjonsinnretninger. Utgangspunktet etter denne bestemmelsen er at tredjepart ikke er gitt noen «rett til adgang», slik at det normalt må være opp til eier og tredjepart å bli enige om en slik rett. Departementet er likevel gitt rett til å fatte vedtak om tredjepartsadgang «når hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det, og det ikke er til urimelig fortrengsel for rettighetshavers eget behov eller for en som allerede er sikret rett til bruk».

Departementets vedtakskompetanse kan vurderes som en sikkerhetsventil knyttet til ivaretagelsen av rasjonell drift og samfunnsmessige hensyn ved at departementet kan sørge for at tredjepart gis rett til adgang der lovens vilkår er oppfylt, selv om ikke partene på egenhånd kommer til enighet. Det innebærer at rettighetshaveren eller eieren også etter første punktum kan bli pålagt å slippe til tredjepart, så lenge dette ikke vil være til «urimelig fortrengsel» for den som avstår slik rett.

Av sentral betydning i vurderingen av om et slikt vedtak skal fattes må være hvorvidt hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning tilsier slik virksomhet, der hensynet til høyest

¹⁶⁹ Reguleringen pålegger eieren i prinsippet en *kontraheringsplikt*, slik at eieren plikter å inngå en avtale med tredjepart om å transportere tredjeparts gass der lovens vilkår er oppfylt. Se Karset i Karset m.fl., s. 17 og 22.

¹⁷⁰ Jfr. petrl. § 1-6, litra n), o), og m). Se også Karset i Karset m.fl., s. 17-22 for en redegjørelse for uttrykkene «oppstrøms gassrørledningsnett» og «anlegg som yter tilknyttede tekniske tjenester».

¹⁷¹ Se Merknader til pf. § 59 (1). Se også Karset i Karset m.fl., s. 23-25.

¹⁷² Loc. cit.

¹⁷³ Det avgjørende er her at tredjepart har et «behørig begrunnet rimelig behov» for kapasitet. Se Karset i Karset m.fl., s. 38-50.

mulig produksjon av gass må være særlig relevant.¹⁷⁴ Så lenge lovens vilkår er oppfylt, vil virksomhet i tråd med bestemmelsen kunne skje mot eiers vilje og på et hvert stadium av virksomheten.¹⁷⁵

Annet ledd gir departementet kompetanse til å godkjenne avtaler inngått mellom rettighetshavere, som omfatter bruk av innretninger etter petrl. §§ 4-2 og 4-3. Det er forutsatt at departementet i medhold lovens generelle bestemmelse om adgangen til å sette vilkår, kan sette vilkår knyttet til en slik godkjennelse.¹⁷⁶

5.8.2 Betydning for salgskontraktene

Vurderingstemaet her er om departementets rett til å bestemme at selskaper kan få benytte seg av innretninger som eies av andre selskaper, kan gi departementet mulighet til å øve innflytelse på salgskontraktene.

Det synes klart at et selskaps adgang til å benytte seg av så vel produksjonsinnretninger som transportinnretninger som tilhører andre selskaper, vil kunne ha vesentlig betydning for hvilke salgskontrakter selskapet vil ha praktiske muligheter til å inngå.

Det er likevel ikke slik at et vedtak fra departementet om at et selskap skal få benytte seg av et annet selskaps innretninger alltid utelukkende får en positiv effekt i form av at selskapet som tilkjennes en rett har mulighet til å produsere gass og inngå kontrakter. Der kapasiteten som tilkjennes en tredjepart står ubrukt vil så være tilfelle, mens der retten til adgang skjer på bekostning av eiers behov for å benytte seg av innretningene vil inngrepet også innebære en begrensning i eiers mulighet til å inngå salgskontrakter.

Helt sentralt i forhold til gass står som nevnt tredjeparts adgang til *rørledningssystemet*. Å være sikret transportmuligheter i eksisterende rørledningssystemer som eies av andre vil i mange tilfeller kunne være helt avgjørende for at produksjonen på et felt skal starte opp. Særlig relevant synes dette å være i forbindelse med produksjon av små felt. Slik produksjon vil ofte ikke forsvare utbygging av egne transportinnretninger og vil således være avhengig av å kunne benytte seg av eksisterende infrastruktur som undertiden vil kunne være eiet av andre selskaper.

En rett for tredjepart til å benytte seg av andre selskapers *produksjonsinnretninger* kan også være av betydning i forhold omsetningen av gass fra norsk sokkel. Det mest aktuelle tilfellet knytter seg også her til utbyggingen av små felt der det ikke vil være lønnsomt å bygge ut egne produksjonsinnretninger. I slike tilfeller vil adgang til å benytte seg av andre felts produksjonsinnretninger være en forutsetning for at gassen som finnes på feltet skal produseres.

¹⁷⁴ Jfr. petrl. § 4-1.

¹⁷⁵ Se NOU 1979: 43, s. 75 og Hagen i Hagen m.fl., s. 288.

¹⁷⁶ Se Hagen i Hagen m.fl., s. 291.

Som følge av dette vil adgangen for departementet til å bestemme at samordning skal skje i medhold av petrl. § 4-8, enten det gjelder produksjonsinnretninger eller transportinnretninger, kunne legge grunnlaget for at det kan produseres og selges mer gass fra norsk sokkel enn hva som ellers ville være tilfelle, og således være i tråd med formålet som oppstilles i petrl. § 4-1.¹⁷⁷

5.9 Konklusjon

Petroleumsloven kapittel 4 inneholder en rekke *generelle styringshjemler* som gir myndighetene anledning til å styre rettighetshavernes virksomhet på ulike stadier i virksomheten. Selv om ingen av lovens bestemmelser regulerer salget av gass, vil bestemmelsene samlet sett likevel gi myndighetene muligheter til å øve innflytelse på hvilke *rammer* selskapene må operere innenfor når de selger gassen de har produsert. Likevel er det klart at innflytelsen på salgskontraktene gjennom tildeling av tillatelser og godkjennelser i medhold av petroleumsloven kapittel 4 må underlegges to grunnleggende *begrensninger*.

For det første vil det i alle tilfelle kun være snakk om en *indirekte innflytelse* på salgskontraktene, ettersom direkte vilkår og styring av kontraktene i medhold av petroleumsloven vil være avskåret.¹⁷⁸ Det får den følge at en konkret styring av den enkelte kontrakt synes umulig, og at myndighetenes muligheter begrenser seg til å fastsette enkelte rammer som vil være av betydning for hvilke salgskontrakter selskapene har praktiske muligheter til å inngå.

For det andre vil *tidspunktet* for når myndighetenes innflytelse på salget utøves, kunne begrense effekten av innflytelsen. I dette ligger det at det kan være vanskelig for myndighetene å forutse følgene av reguleringen de foretar når innflytelsen må skje på tidlige stadier av virksomheten, forut for selve salget. Eksempelvis kan det være betydelig tidsmessig avstand mellom godkjennelse av produksjonsforløp og tildeling av produksjonstillatelser, og tidspunkt for inngåelsen av salgskontraktene. Det er derfor ikke gitt at den indirekte styringen som foretas av myndighetene på tidspunktet for tildelingen av nevnte tillatelser, får de ønskede konsekvenser på tidspunktet for salget av gassen.

¹⁷⁷ For mer om bestemmelsens betydning for gasssalgskontraktene, se punkt 6.5 nedenfor.

¹⁷⁸ Jfr. kapittel 4 ovenfor.

6 Innflytelse på salgskontraktene ut fra et ressursforvaltningshensyn

6.1 Innledning

Et helt grunnleggende og generelt hensyn ved myndighetenes styring av petroleumsvirksomheten er altså ivaretagelsen av lovens formål om en forsvarlig ressursforvaltning, jfr. petrl. § 1-2 (2).¹⁷⁹ I hvilken grad myndighetene fortsatt vil ha *interesse* i å øve innflytelse på salgskontraktene avhenger derfor av om kontraktene kan tenkes å ha betydning for ivaretagelsen av dette hensynet. Selv om utviklingen i markedet har ført til at et slikt ønske vil gjøre seg gjeldende i betydelig mindre grad enn hva tilfelle var tidligere, vil ønsket om innflytelse på visse forhold knyttet til salget fortsatt kunne tenkes aktuelt.

Når det gjelder adgangen til å øve innflytelse, er det på bakgrunn av drøftelsen ovenfor klart at det kun vil kunne bli snakk om *indirekte* innflytelse.¹⁸⁰ Det vil skje gjennom at myndighetene gjennom tildeling av tillatelser og godkjenninger forut for salget fastlegger rammer som i praksis fungerer som skranker for selskapenes frihet til å inngå salgskontrakter. Ved utformingen av tillatelsene og godkjennelsene, og følgelig også rammene selskapene må rette seg etter, er det klart at departementets adgang til å sette vilkår i forbindelse med tildelingen vil stå sentralt.¹⁸¹ I hvilken grad myndighetene kan tenkes å øve innflytelse på ulike aspekter ved salgskontraktene vil derfor også bero på hvilke vilkår departementet kan tenkes å sette i forbindelse med tildelingen av tillatelser og godkjenninger etter bestemmelsene i petroleumsløven kapittel 4.

I dette kapitlet vil jeg ta for meg enkelte grunnleggende faktorer ved salgskontraktene og vurdere hvorvidt myndighetene kan tenkes å ha ønske om å øve innflytelse på disse forholdene, og hvorvidt de i så fall har muligheter til dette.

6.2 Kontraktpartene

Vurderingstemaet her er hvorvidt myndighetene har *behov* for å kunne regulere hvem som står som selger og kjøper i salgskontraktene for salg av gass fra norsk sokkel.

¹⁷⁹ Jfr. punkt 4.3.2 ovenfor.

¹⁸⁰ Jfr. kapittel 5 ovenfor.

¹⁸¹ Jfr. punkt 4.3.3 ovenfor.

Dersom slikt behov skulle foreligge, må det vurderes hvilken *kompetanse* myndighetene har til dette på bakgrunn av reglene i petroleumslovgivningen.

6.2.1 Selger

Hvem som står som selger av norsk gass vil kunne ha betydning for flere forhold ved kontraktene. Viktigst er antakelig at selger definerer hvilke felt gassen som skal oppfylle de ulike salgskontraktene med kommer fra, noe som vil kunne ha betydning for både for å sikre avsetning av gass fra assosierte felt og for å sikre fornuftig samordning i forhold til bruk av rørledningssystemer.¹⁸²

Videre er det klart at hvem som er selger kan ha betydning for hvilke kontraktsvolumer selger ønsker å operere med, hvilken varighet han ønsker å inngå kontrakter for og hvilken pris han ønsker å selge gassen for; med andre ord samtlige aspekter knyttet til kontraktene som vil behandles i det følgende.¹⁸³

Likevel vil ovenfor nevnte forhold ikke primært knytte seg til selgerfunksjonen, ettersom det er forhold myndighetene vil kunne ha ønske om å øve innflytelse på uavhengig av hvem som står som selger under kontrakten. Slik jeg ser det vil det derfor være naturlig å drøfte disse forholdene uten tilknytning til selgerspørsmålet.¹⁸⁴ Noen selvstendig interesse knyttet til valget av selger, utover at selger kan ha betydning for forholdene nevnt ovenfor synes ikke å foreligge.

Sentralt i vurderingen av hvilke muligheter departementet har til å øve innflytelse på valget av selger, er en vurdering av hvem som egentlig står som selger av gass fra norsk sokkel. Er det rettighetshavergruppen som er subjekt for tildelingen av tillatelser og godkjenninger etter loven, eller er det det enkelte selskap individuelt? Det er klart at svaret på dette spørsmålet er at det er det enkelte selskap som står som selger av gassen. Det er en følge av at tillatelsene og godkjennelsene, som etter petroleumen tildeles rettighetshavergruppen, ikke omfatter salg av gass. Det gjør heller ikke samarbeidsavtalen som inngås mellom rettighetshaverne på feltet og som legger rammene for samarbeid knyttet til utbygging av forekomsten.¹⁸⁵ Av dette følger det at fellesskapet på konsesjons- og samarbeidssiden kun omfatter frembringelse av produktet, og ikke avsetning av gassen.

Selgerfunksjonen faller således utenfor det systemet loven legger opp til for ivaretagelse av hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning, som ivaretas gjennom

¹⁸² Se punkt 6.5 nedenfor.

¹⁸³ Se punkt 6.3 til 6.6 nedenfor.

¹⁸⁴ En slik separat drøftelse foretas i det følgende. Se punkt 6.3 til 6.6 nedenfor.

¹⁸⁵ Se ovenfor under punkt 5.1.

tildeling av godkjenninger og tillatelser til rettighetshavergruppen, eventuelt kombinert med vilkår og pålegg overfor gruppen.

Følgen av dette er at myndighetene i dag ikke har mulighet til å foreta en direkte regulering av hvem som selger gass fra norsk sokkel. Likevel er det klart at myndighetenes tildeling av utvinningstillatelser legger sentrale rammer i så måte, ettersom tildelingen av en utvinningstillatelse også vil innebære en rett til å få solgt gassen som produseres.¹⁸⁶

Derimot vil tildelingen av en utvinningstillatelse bare styre hvem som kan forestå det første salget av gassen, det vil salget av «førstehåndsgass». Der gassen selges direkte fra produsent på norsk sokkel til kjøper i Europa vil tildelingen av utvinningstillatelser være avgjørende for hvem som avsetter norsk gass til kjøpere i Europa. Forholdet vil være annerledes der gassen selges videre til andre selskaper oppstrøms som igjen selger gassen videre til Europa («annenhåndsgass»). I slike tilfeller er myndighetenes tildelinger av utvinningstillatelser uten betydning for hvem som avsetter norsk gass til kjøpere i Europa.

Selskapenes frihet til å selge førstehåndsgass til andre selskaper oppstrøms medfører dermed at myndighetene ikke så lett kan kontrollere *hvem* som selger gassen til Europa, og hvordan disse transporterer gassen. Mindre muligheter til å øve innflytelse på hvordan transporten foregår, medfører mindre mulighet til å øve innflytelse på hvilken del av markedet gassen skal forsyne, altså en regulering av kjøperkretsen. Dette vil likevel modereres gjennom statens rolle som operatør av rørledningsselskap, som gir staten muligheter til å samordne transporten og bestemme hvorledes transporten av gass fra ulike selskaper og felt skal skje.

Adgang for departementet til å bestemme hvem som skulle være selger under gassalgskontraktene, var likevel en viktig begrunnelse for GFU-systemet. En slik ordning var viktig ved at den ga myndighetene mulighet til å prioritere hvilke felt som skulle bygges ut, ettersom et felt ikke ble bygget ut før det ble allokert salgskontrakter til feltet. Situasjonen synes annerledes i dag ved at gassmarkedet har utviklet seg mot å bli mer likvid, med økt tilbud og etterspørsel etter gass og salg av gass under kortsiktige kontrakter. Derfor vil ikke utbyggingen i dag avhenge av allokeringen av kontrakter til selskapene, slik at felt vil bli bygget ut selv om ikke kjøpere og kontrakter er klare når feltet bygges ut. Dette gjør at myndighetene ikke lenger trenger å benytte seg av en allokeringsordning for å sikre utbyggingen av felt, og det vil følgelig være av mindre viktighet å bestemme hvem som skal stå som selgere av gass fra sokkelen.

6.2.2 Kjøper

Behovet for å øve innflytelse på hvem som skal være kjøper av norsk gass synes å være lite. Det er en naturlig følge av at kjøpers forpliktelser er begrensede og i korte trekk består i å betale for og å avta gassen som selges.

¹⁸⁶ Dette begrunnes i at rettighetshaver blir eier av gassen som produseres, jfr. petrl. § 3-3 (3).

Når det gjelder anledning til å øve innflytelse er det klart at myndighetene ikke kan øve direkte innflytelse på hvem som skal være selger, ettersom valg av kjøper vil være en del av de kommersielle forhold som selgerselskapet selv kan bestemme uten innblanding fra myndighetene. Likevel vil myndighetenes muligheter til å øve innflytelse på ilandføringen av gassen ha betydning for hvor kjøper kan befinne seg ettersom gassen må selges der den ilandføres.¹⁸⁷ Dette gir myndighetene muligheter til å øve innflytelse på kjøperkretsen, uten at de kan regulere den enkelte kjøpers identitet på ilandføringsstedet.

6.2.3 Konklusjon

Myndighetenes behov synes i dag å være begrenset når det gjelder å øve innflytelse på hvem som skal stå som selger og kjøper under kontraktene, ettersom dette er forhold som ikke vil ha selvstendig interesse når det gjelder å ivareta en forsvarlig ressursforvaltning.

Når det gjelder mulighet til å øve innflytelse på selgerspørsmålet, vil tildelingen av utvinningstillatelser i prinsippet innebære en mulighet til å øve direkte innflytelse på hvem som skal stå som selgere av «førstehåndsgass» fra norsk sokkel ettersom selskapene i rettighetshavergruppen har rett til å få selge gassen de produserer. Det er likevel klart at muligheten for salg av gass oppstrøms innebærer en viktig begrensning i myndighetenes muligheter til å påvirke hvem som skal selge norsk gass til kjøper i Europa.

I forhold til kjøperspørsmålet gir tildelingen av ilandføringstillatelser mulighet til å øve innflytelse på hvor selskapene kan avsette sin gass; med andre ord hvor kjøper skal befinne seg. Valg av kjøper på ilandføringsstedet vil likevel være opp til selgerselskapet å bestemme.

6.3 Varighet

6.3.1 Myndighetenes interesser knyttet til kontraktsvarighet

Som påpekt ovenfor, har tendensen de senere år gått i retning av at det inngås kortere kontrakter enn hva som tidligere var vanlig.¹⁸⁸ At det tidligere ble inngått langsiktige kontrakter for salg av gass, må anses å ha vært i samsvar med så vel selgerselskapenes som myndighetenes interesser. For selskapene var antakelig det viktigste formålet å være sikret tilbakebetaling av de enorme investeringene utbygging av ny infrastruktur innebar, mens langsiktige kontrakter sett fra myndighetenes ståsted var viktig for at selskapene

¹⁸⁷ Jfr. petrl. § 4-3 og punkt 5.3 ovenfor.

¹⁸⁸ Se punkt 2.2.3 og 2.2.4 ovenfor. Mens det tidligere ble inngått kontrakter med varighet på opptil 30 år, gjelder kontraktene som blir inngått på spotmarkedet i dag leveranser med varighet fra ett år og helt ned til ett døgn.

ville foreta tilstrekkelige investeringer i infrastruktur slik at ressursene kunne utnyttes på en best mulig måte.

At de fleste kontrakter som inngås for salg av gass i dag er kortsiktige, er en følge av at selgerselskapene ikke lenger har *behov* for å sikre investeringene gjennom langsiktige avtaler. Likviditeten i markedet gir nødvendig sikkerhet for at gassen kan bli solgt til tilfredsstillende priser og at investeringer tilbakebetales også under kortsiktige kontrakter. Det må antas at markedsutviklingen også har medført myndighetenes ønsker om langsiktige kontrakter i stor grad har forsvunnet ettersom likviditeten i markedet antakelig vil føre til at det i fremtiden vil bli foretatt nødvendige investeringer i infrastruktur selv uten sikkerhet for investeringene gjennom langsiktige kontrakter.

I tillegg gjør det faktum at selgerselskapenes og myndighetenes interesser knyttet til kontraktens varighet i stor grad vil være sammenfallende, at myndighetens behov for å øve innflytelse på kontraktene normalt vil være begrenset.

Likevel kan det fortsatt tenkes tilfeller der myndighetene vil kunne ha ønsker knyttet til kontraktsvarigheten. I så fall vil det antakelig arte seg ved at myndighetene ønsker at det blir inngått langsiktige kontrakter for å sikre stabile inntekter i fremtiden og at forholdene legges til rette for at selskapene foretar nødvendige investeringer i infrastruktur.

6.3.2 Muligheter for innflytelse

Som følge av redegjørelsen ovenfor om myndighetsregulering av salgsfunksjonen er det klart at petroleumslovgivningen ikke gir myndighetene kompetanse til å øve direkte innflytelse på kontraktsvarigheten.¹⁸⁹ Et eventuelt ønske hos myndighetene om at det inngås langsiktige kontrakter kan følgelig ikke ivaretas gjennom at departementet setter vilkår eller gir pålegg overfor selskapene om inngåelse av slike kontrakter.

Likevel kan det tenkes at tillatelser og godkjenninger i medhold av lovens bestemmelser kan legge forholdene til rette for at det inngås langsiktige kontrakter. Umiddelbart synes ingen av bestemmelsene i petroleumsloven særlig egnet i så måte. Dersom noen bestemmelser skulle kunne gi slik kompetanse må det antakelig være petrl. §§ 4-2, 4-3 eller 4-4.¹⁹⁰

Adgangen til å godkjenne *utbyggingsplanen* i petrl. § 4-2 gir myndighetene mulighet til å bestemme over hvor langt tidsrom produksjonen på et felt skal strekke seg. Tidligere, da gassen ble solgt under feltuttømmingskontrakter, var godkjenningen av utbyggingsplanen avgjørende for tidsperspektivet i salgskontrakten som ble inngått fra feltet, ettersom kontrakten gjaldt levering av gass fra feltet under hele dets levetid.¹⁹¹ Overgangen til

¹⁸⁹ Jfr. redegjørelsen under kapittel 4 ovenfor.

¹⁹⁰ Se punkt 5.2 til 5.4 ovenfor.

¹⁹¹ Se punkt 2.1.2 ovenfor.

forsyningskontrakter har fjernet denne koplingen, slik at det i dag ikke er noen sammenheng mellom utbyggingen på det enkelte felt og utformingen av selskapenes salgskontrakter.¹⁹² Følgelig synes godkjennelsen av utbyggingsplanen i dag ikke å gi muligheter for å øve innflytelse på kontraktens varighet.

Forholdet var annerledes tidligere da salgskontraktene ble lagt frem i forbindelse med fremleggelsen av utbyggingsplanen, og godkjennelse av kontraktene skjedde samtidig med godkjennelsen av utbyggingsplanen. I slike situasjoner er det nærliggende å anta at godkjennelsen av PUDen ble brukt også til å øve innflytelse på kontraktens innhold (herunder kontraktens varighet).

Når det gjelder godkjennelse av *ilandføringstillatelsene*, jfr. petrl. § 4-3, legger de som nevnt grunnlaget for hvor det enkelte selskap kan ilandføre gassen de produserer på det enkelte felt, og for hvilket tidsrom de har tillatelse til slik ilandføring. Betydningen av ilandføringstillatelser som sikkerhet for selskapene knyttet til ilandføringsvolumer og tidspunkter, reduseres ved at det ikke lenger er noen nødvendig sammenheng mellom produksjon og ilandføringstillatelser etter petrl. § 4-3. Mange produsenter må i dag basere transporten gjennom kjøp av ledig kapasitet i allerede eksisterende rørledningssystemer. Uansett er det klart at tildelte tillatelser etter § 4-3 ikke legger føringer på kontrakter av hvilken varighet selskapene kan inngå.

Godkjent *produksjonsforløp* etter petrl. § 4-4 (1) gir også selskapene indikasjoner på hvor mye gass de kan forvente å få produsere i fremtiden. Antatte produksjonsvolumer vil være vesentlig når selskapene inngår langsiktige kontrakter, men likevel uten at myndighetenes godkjennelse av produksjonsforløpet kan tenkes å legge forholdene til rette for at selskapene inngår langsiktige salgssavtaler.

Forholdet kan tenkes å være annerledes når det gjelder tildelingen av løpende *produksjonstillatelser* i medhold av petrl. § 4-4 (3). En mulighet for myndighetene for å skape incentiver overfor selskapene om å inngå langsiktige salgskontrakter kan være at de løpende tillatelser tildeles for lengre perioder enn hva tilfellet er i dag (normalt ett år).¹⁹³ Der selskapene er gitt et løfte om et bestemt produksjonsnivå for lang tid fremover, vil det kunne øke selskapets ønske om å inngå langsiktige salgskontrakter. Likevel vil langvarige produksjonstillatelser være uheldig når det gjelder fleksibiliteten i forhold til å kunne ta hensyn til ønsker om endrede produksjonsvolumer i fremtiden i forhold til hva godkjent produksjonsforløp legger opp til, dersom det skulle vise seg å være ønskelig med bakgrunn i reservoartekniske hensyn. I tillegg er det klart at en forlengelse av periodene produksjonstillatelsene tildeles for må anses som et meget usikkert styringsmiddel. Det kommer av at myndighetene langt fra har noen garanti for at selskapene virkelig benytter seg av den ekstra sikkerheten langvarige

¹⁹² Se punkt 2.2.2 ovenfor.

¹⁹³ Jfr. punkt 5.4 ovenfor.

produksjonstillatelser gir, til å inngå langsiktige salgssavtaler. Selv med produksjonstillatelser av lengre varighet, vil kontraktsvolumet være fullstendig overlatt til selger å bestemme.

6.3.3 Konklusjon

Konklusjonen etter dette er at myndighetenes interesser knyttet til kontraktenes varighet i dag normalt vil være beskjedne. Skulle et slikt ønske likevel oppstå, er det naturlig å anta at det vil ta form som et ønske om at det inngås langsiktige salgssavtaler.

Styringshjemplene i petroleumslovgivningen; det være seg både §§ 4-2, 4-3 og 4-4, synes å gi myndighetene meget begrensede muligheter til å øve innflytelse som kan legge grunnlaget for at selskapene skal inngå langsiktige kontrakter. Varigheten vil således være et forhold som i dag må anses å være tilnærmet helt overlatt til kontraktspartene å bestemme, ettersom myndighetene verken har direkte eller indirekte styringsmuligheter i så henseende.

6.4 Kontraktsvolum

6.4.1 Betydningen av å kunne regulere kontraktsvolumer

Myndighetenes interesser i å regulere kontraktsvolumene henger nær sammen med deres plikt til å sikre en forsvarlig forvaltning av petroleumsressursene. Det som her vurderes er følgelig hvorvidt ressursforvaltningshensynet gjør at det oppstår behov for myndighetene til å kunne øve innflytelse på kontraktsvolumene.

Salgskontraktenes volumer kan tenkes å ha innflytelse på to ulike faktorer av betydning for ressursforvaltningen; nemlig produksjonsprofilene på de enkelte felt og det totale utbudet av gass på markedet til enhver tid.

Når det gjelder *produksjonsprofilene*, det vil altså si hensynet til at produksjonen på det enkelte felt foregår på en ønskelig måte i forhold til forsvarlig forvaltning av ressursene, er vurderingstemaet om størrelsen på selskapenes salgskontrakter kan ha innflytelse på utvinningstempoet på det enkelte felt. Dersom så er tilfelle, er det klart at volumene i kontraktene vil ha betydning for ressursforvaltningen. Det avgjørende for produksjonsprofilen på det enkelte felt, er godkjent produksjonsprofil og tildelte produksjonstillatelser i medhold av petrl. § 4-4. Det er klart at selskapene må innrette seg etter disse tillatelsene uavhengig av hvilke volumer deres kontrakter måtte operere med, slik at produksjonstillatelsene får betydning for selskapenes salgskontrakter, men ikke omvendt.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Se punkt 5.4.2 nedenfor.

I forhold til det *totale utbudet* av gass er vurderingstemaet hvorvidt det samlede utbudet av gass, det vil si det totale volumet i salgskontraktene fra norsk sokkel, har betydning for ivaretagelsen av en forsvarlig ressursforvaltning.

Bakgrunnen for en slik vurdering er at høyt utbud av gass fra Norge, som en av del ledende gasseksportører til Europa, kan tenkes å kunne medføre press på gassprisen. Ettersom salgsprisen vil stå sentral for myndighetenes inntekter fra virksomheten, vil pressede priser være uheldig sett fra et norsk ståsted.¹⁹⁵ Slik markedet fremstår i dag med stadig økt etterspørsel etter gass er det imidlertid lite som tyder på fall i gassprisene, selv med et høyt utbud av gass fra norsk sokkel. Like fullt vil myndighetene ha interesse i å kunne øve kontroll med hvor mye gass som slippes ut på markedet til enhver tid, slik at en vurdering av myndighetenes muligheter i så måte vil være prinsipielt interessant.

6.4.2 Adgang til å styre utbudet av gass

På bakgrunn av myndighetenes behov, begrenser vurderingstemaet seg her til hvorvidt departementet har muligheter til å øve innflytelse på hvor mye gass som tilbys på markedet fra norsk sokkel. Også her må det påpekes at departementet ikke kan foreta direkte regulering av kontraktsvolumene, slik at innflytelsen eventuelt må skje i form av en indirekte påvirkning der myndighetene legger rammene for hvilke volumer selskapene kan selge til enhver tid.

Departementets aktuelle kompetansegrunnlag for å øve innflytelse på det samlede utbudet av gass, og følgelig det samlede volumet i gassalgskontrakter som inngås for gass fra norsk sokkel, er *petrl.* § 4-4. Spørsmålet blir altså i hvilken grad departementets adgang til å fastsette *produksjonsforløp* og tildele *produksjonstillatelser* gir adgang til å regulere nevnte forhold. Det naturlige utgangspunkt er at tildelingen av produksjonstillatelser til selskapene vil være av sentral betydning for selskapenes muligheter til å tilby gass for salg på markedet, ettersom selskapene ikke vil kunne regne med å kunne selge mer gass til kjøpere i Europa enn det de selv produserer.

Innledningsvis i vurderingen av myndighetenes muligheter til å styre utbudet av gass, kan det være hensiktsmessig å skille mellom «førstehåndsgass» og «annenhåndsgass», ettersom myndighetenes adgang til å styre utbudet av gass fra sokkelen varierer avhengig av hvilken av de to typene gass man har med å gjøre.

«Førstehåndsgass» er betegnelsen på gassen når den selges første gang. Det vil si når gassen selges fra selgerselskapet som har produsert gassen, i kraft av dets posisjon som rettighetshaver, til et kjøperselskap enten på norsk sokkel eller i Europa. «Annenhåndsgass» er betegnelse på gassen dersom selskapet som kjøpte gassen fra produsentselskapet selger gassen videre til andre selskaper på norsk sokkel. Vi har altså å

¹⁹⁵ Se punkt 6.6 nedenfor.

gjøre med annenhåndsgass der det finner sted videresalg av gass oppstrøms der den som står som selger av gassen ikke selv har produsert den, men allerede har kjøpt av produsenten eller eventuelt et tidligere videresalgsledd.

Den relevante hjemmelen for å styre utbudet av gass er petrl. § 4-4 som gir departementet rett til å godkjenne produksjonsforløp ved de enkelte felt og å tildele produksjonstillatelser til felt.¹⁹⁶ Bestemmelsen retter seg mot det enkelte felt og gir mulighet til å styre hvor mye gass som maksimalt produseres på det enkelte felt til enhver tid. Styringen retter seg således mot produksjonsstadiet (førstehåndsgassen).

Produksjonstillatelser tildelt etter petrl. § 4-4 retter seg ikke mot annenhåndsgass. Det innebærer at produksjonstillatelsene ikke legger skranker på annenhåndskjøpers frihet til å selge gassen han kjøper oppstrøms videre til kjøper i Europa verken når det gjelder salgsvolumer eller salgstidspunkt. Det faktum at departementet ikke kan øve innflytelse på om salget skjer til kjøper i Europa eller om den skjer andre selskapers oppstrøms, synes således å medføre at norske myndigheter mister kontrollen med hvor mye gass som bys ut for salg på markedet i Europa, som følge av at de ikke kan regulere utbudet av annenhåndsgass i medhold av petroleumsloven.

Følgene av den skisserte uheldige situasjon der myndighetene ikke har kontroll med utbudet av annenhåndsgassen blir likevel sterkt begrenset som følge av at det finnes begrensede muligheter for å lagre gassen. Det får den praktiske konsekvens at selskaper som kjøper annenhåndsgass ikke har mulighet til å lagre gassen oppstrøms og selge den videre til kjøpere i Europa i de volumer og til de tidspunkter de selv måtte ønske. Tvert imot er den store hovedregel at annenhåndsgassen må selges videre til kjøpere i Europa fortløpende etter hvert som gassen blir kjøpt av gassprodusentene (eller senere videresalgsledd) oppstrøms.

Dette får den betydning at tildelte produksjonstillatelser, gjennom å fastsette hvor mye som kan produseres på det enkelte felt til enhver tid, i praksis vil være styrende for hvilke volumer som tilbys for salg på markedet i Europa. Som følge av de begrensede mulighetene for lagring av gass, vil dette gjelde uavhengig av om gassen selges oppstrøms før den gassen selges videre til kjøpere i Europa.

6.4.3 Konklusjon

Det er klart at salgskontraktene ikke har noen betydning for *utvinningsprofilen* på det enkelte felt. For dette forhold er myndighetenes godkjenning av produksjonsforløp og tildeling av produksjonstillatelser etter petrl. § 4-4 avgjørende faktorer.

Derimot er det klart at departementet gjennom tildelinger av produksjonstillatelser etter petrl. § 4-4 har mulighet for å styre hvor mye gass som produseres til enhver tid. Som

¹⁹⁶ Se punkt 5.4 ovenfor.

følge av meget begrensede lagringsmuligheter for gass, vil den samlede produksjonen på det enkelte tidspunkt oftest i stor grad samsvare med hvor mye gass som tilbys på markedet. Denne sammenhengen gjør at produsentselskapenes mulighet til å selge gassen til andre selskaper oppstrøms, ikke begrenser myndighetenes muligheter til å øve innflytelse på det samlede utbudet. Selv om myndighetene ikke kan instruere selskaper som sitter på «annenhåndsgass» i forhold til salgsvolumer og salgstidspunkt, vil fraværet av lagringsmuligheter gjøre at disse i praksis er nødt til å selge gassen videre fortløpende etter at de kjøper den oppstrøms. Således gir muligheten til å styre produksjonsvolumene også styring med utbudet av gass, uavhengig av hvem som skulle selge gassen til Europa.

6.5 Kildefelt

Betegnelsen *kildefelt* forstås som de feltene som leverer gass under en salgskontrakt. Gassalgskontraktene som inngås i dag er forsyningskontrakter, uten angivelse av kildefelt. I dette ligger det at det er overlatt til selgerselskapet å bestemme hvilke felt gassen som skal oppfylle salgskontrakten skal komme fra.

Vurderingstemaet i dette kapitlet er i hvilken grad myndigheten kan tenkes å ha interesse i å øve innflytelse på hvilke felt som får levere under salgskontraktene som inngås, og hvilke muligheter myndighetene i så fall vil ha til å øve slik innflytelse.

Et eventuelt krav fra departementet knyttet til valg av kildefelt, kan tenkes å arte seg på to ulike måter. For det første kan selskaper som inngår en salgskontrakt pålegges å oppfylle kontrakten med enkelte nærmere bestemte felt der de selv har eierandeler. Det mest relevante scenario er at selskapet pålegges å benytte seg av gass fra et *assosiert felt* de har eierandeler i til å oppfylle kontrakten.¹⁹⁷ På denne måten kan myndighetene sørge for at assosiert gass blir produsert og solgt, selv om rettighetshaver ikke vurderer det spesielt attraktivt å produsere den aktuelle gassen.

For det andre kan kravet om valg kildefelt skje ved at departementet pålegger rettighetshaverne på et felt å levere gass fra andre felt, som andre selskaper er eiere av, under salgskontraktene de inngår. Grunnen til at slik samordning på tvers av selskapene kan være ønskelig, er at små selskaper med en liten portefølje der eierandelene i stor grad er plassert i små og ustabile felt kan ha vanskeligheter med å inngå kontrakter for salg av gass, ettersom de ikke kan tilby den leveringssikkerhet som er av avgjørende betydning for kjøper.

Når det gjelder hvorvidt myndighetene kan pålegge et selskap å oppfylle en kontrakt med assosiert gass selskapet sitter på, vil den interessante vurdering egentlig ikke bestå i om myndighetene har rett til å bestemme hvilke felt rettighetshaver bruker til å oppfylle

¹⁹⁷ Se punkt 2.2.2 for en nærmere forklaring av uttrykket *assosierte felt*.

kontrakten. Myndighetenes interesse består i at den aktuelle gassen blir produsert, ikke hvilken kontrakt gassen blir avsatt under. Avgjørende vil derfor være hvorvidt myndighetene har mulighet til å pålegge selskapet en *produksjonsplikt* i forhold til den assosierte gassen, og ikke om de har muligheter til å bestemme at selskapet skal oppfylle en kontrakt med gass fra et assosiert felt.¹⁹⁸

På bakgrunn av dette vil redegjørelsen om kildefelt i det følgende begrenses til en vurdering av hvilke behov og muligheter departementet vil ha til å pålegge et selskap å besørge avsetningen av *andre* selskapers gass.

6.5.1 Myndighetenes behov for å kunne bestemme kildefelt

Etter overgangen til et selskapsbasert salgsregime der det er opp til det enkelte selskap å oppfylle salgskontraktene med gass fra de feltene de måtte ønske, vil det normalt ikke være behov for myndighetene til å øve innflytelse på valget av kildefelt. Det kommer av at det er naturlig å anta at selskapene ved valg kildefelt prioriterer på en slik måte at gassen på alle feltene de har eierandeler i er sikret avsetning på en forsvarlig måte og at mest mulig av gassen de sitter på er sikret avsetning. På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål ved om ikke overgangen til et selskapsbasert salgsregime har gjort at departementets behov for å øve innflytelse på valg av kildefelt vil være lite, ettersom selskapene i dag i stor grad vil ivareta departementets interesser i forhold å sørge for fornuftig valg av kildefelt under inngåtte salgskontrakter.

I de fleste situasjoner vil myndighetenes behov for innflytelse i dag være små. Et behov vil likevel kunne oppstå som følge av at myndighetene i større grad enn selskapene vil være opptatt av å sikre en mer overordnet og helhetlig samordning av valg av kildefelt, der det ikke bare sees hen til det enkelte selskaps individuelle interesser, men også samordning mellom ulike felt og ulike rettighetshavere.

Et slikt behov vil særlig reise seg i forhold til å sikre avsetningen av gass fra assosierte felt. Som følge av at gassproduksjonen på slike felt vil være avhengig av oljeproduksjonen vil mengden gass som kan produseres på slike felt og tidspunktene den kan produseres være usikre. At gassproduksjonen fra slike felt er usikker gjør at avsetningen av slik gass gjerne må skje sammen med gass fra andre felt, der produksjonen kan svinge opp og ned i tråd med svingningene i produksjonen på det assosierte feltet. Muligheten til å fylle opp med gass fra et annet felt på denne måten vil være helt avgjørende for å kunne tilby kjøper den sikkerhet for levering som han er avhengig av.

¹⁹⁸ Hvorvidt myndighetene vil ha kompetanse til dette beror på om vilkårene i petrl. § 4-6 er oppfylt. Se punkt 5.6 ovenfor.

Likevel vil problemene knyttet til avsetningen av gass fra assosierte felt ofte kunne løses av det enkelte selskap på egenhånd. Der selskapene har eierandeler i andre felt som kan svinge i produksjonen for å sikre avsetningen av gassen fra det assosierte feltet vil selskapet gjerne ha egeninteresse i å gjøre dette, ettersom det vil medføre at selskapet da får avsatt et større volum gass. Problemet vil derfor i første rekke oppstå der selskapene som har eierandeler i assosierte felt har begrensede gassporteføljer. I slike tilfeller vil selskapet kunne mangle muligheten til å svinge i produksjonen på andre felt, og således ikke ha muligheten til selv å sørge for avsetning av den assosierte gassen.

På tross av at små rettighetshavere med andeler i assosierte gassfelt kan ha problemer med å få omsatt denne gassen på egen hånd til kjøpere i Europa, er det likevel ikke gitt at det er behov for at myndighetene griper inn i en slik situasjon. Det kan nemlig tenkes at små rettighetshavere kan selge assosiert gass til andre selskaper oppstrøms der behovet for store og stabile leveranser vil være mindre enn hos kjøpere i Europa, ettersom de store selskapene ofte kan drive «svingproduksjon» og således selge den assosierte gassen med tilfredsstillende leveringssikkerhet for kjøper i Europa. Utviklingen mot et mer likvid marked med stabilt stor etterspørsel etter gass har gjort at det i dag i større grad enn tidligere vil kunne være attraktivt for store selskaper å kjøpe assosiert gass oppstrøms, ettersom det i de aller fleste tilfeller vil være gode muligheter for å få solgt gassen med fortjeneste på markedet i Europa.

Kjøp av gass oppstrøms kan også være gunstig for store selskaper i forhold til selskapets utnyttelse av booket kapasitet i rørledningene. Selger etter langvarige gassalgskontrakt inngått under GFU vil kunne sitte med ledig transportkapasitet ettersom de gamle kontraktene gir kjøper stor frihet i forhold til hvor mye gass han ønsker levert til enhver tid. Booket transportkapasitet, som rettighetshaver må betale for enten han benytter seg av den eller ikke, vil det være gunstig for rettighetshaver å kunne benytte seg av. En måte dette kan gjøres på er ved å kjøpe gass fra andre selskaper oppstrøms, og transportere og selge denne til kjøpere i Europa. Ønsket om å kjøpe gass av andre selskaper oppstrøms med dette formål må likevel underlegges den vesentlige begrensning at selskaper normalt vil foretrekke å utnytte den ledige transportkapasiteten med egenprodusert gass, fremfor gass kjøpt av andre selskaper oppstrøms. Det innebærer at det normalt bare vil foreligge et ønske om å kjøpe andre selskapers gass for å benytte seg av booket transportkapasitet der selskapet ikke selv har egen gass å benytte seg av.

Små selskaper kan også ha mulighet til å selge gass oppstrøms til selskaper som har løftet mer enn det de har anledning til etter løfteavtalene på det enkelte felt. Når det skal kompenseres for det som er løftet for mye, må det løftes tilsvarende mindre i en senere periode, ettersom hvert selskap ved avslutningen av feltet skal ha løftet gass tilsvarende deres andel. I den perioden selskapet må løfte mindre enn forutsatt, kan det se seg nødt til å kjøpe gass fra andre oppstrøms for å kunne oppfylle forpliktelsene etter sin salgskontrakt. Antakelig vil også dette eksempelet begrense seg til tilfeller der selskapet som har løftet for mye ikke har mulighet for å kompensere dette med egenprodusert gass fra andre felt de har eierandeler i, ettersom det

normalt vil være mer attraktivt å oppfylle en kontrakt med egenprodusert gass enn med gass produsert av andre selskaper.

Selv om enkelte selskaper kan tenkes å ha ønske om å kjøpe assosiert gass oppstrøms, kan ikke det sies å utgjøre noen tilfredsstillende sikkerhet for at den assosierte gassen virkelig blir sikret avsetning, ettersom det er langt fra sikkert at det finnes selskaper som er interessert i å kjøpe assosiert gass oppstrøms når det skulle være behov for det. På bakgrunn av disse usikkerhetene synes det klart at det vil være i myndighetenes interesse å kunne gripe inn for å sørge for at gassen fra slike felt er sikret avsetning, ettersom myndighetene har ønske om at mest mulig av gassen som finnes på norsk sokkel blir produsert. Slik inngripen kan tenkes å skje på to måter; enten ved at myndighetene pålegger andre selskaper å kjøpe assosiert gass oppstrøms, eller ved at de pålegger andre selskaper å hjelpe det assosierte feltet med å få omsatt gassen sin («svingproduksjon»). Hvilken av de to måtene det gripes inn på vil være uten betydning for myndighetene, ettersom begge alternativene vil sikre myndighetenes interesse; nemlig produksjon og avsetning av assosiert gass.

6.5.2 Petroleumslovgivningens reguleringshjemler

En innledende vurdering må gjøres i forhold til hvorvidt det i det hele tatt kan tenkes satt vilkår om hvilke felt som skal oppfylle de ulike salgskontraktene. Som påpekt gir petroleumslovgivningen ikke hjemmel til å foreta en direkte regulering av salget.¹⁹⁹ Avgjørende for om det kan tenkes øvd innflytelse på valg av kildefelt må derfor være hvorvidt forholdet anses som en regulering av den kommersielle salgsdelen (som loven ikke omhandler), eller om det vurderes som en del av ressursforvaltningen (som er et sentralt forhold ved loven).

Dersom valg av kildefelt utelukkende må anses som salg er det klart at myndighetene ikke vil ha mulighet til å foreta en direkte regulering av forholdet. Det er likevel lite som taler for at forholdet kan vurderes slik. Å sikre avsetningen av gass fra norsk sokkel er et helt sentralt formål i myndighetenes ivaretagelse av petroleumslovens formål om en forsvarlig ressursforvaltning og optimal utnyttelse av ressursene som finnes på sokkelen.²⁰⁰ Når myndighetenes inngripen er nødvendig for å sikre slike formål, synes det klart at inngrep for å ivareta slike formål må vurderes som ressursforvaltning og således være i tråd med den regulering petroleumsloven legger opp til.

At inngripen fra departementet i forhold til valg av kildefelt griper inn i selskapenes adgang til fritt å bestemme hvordan de skal oppfylle salgskontraktene de inngår, kan således ikke være til hinder for at myndighetene øver slik innflytelse. Det er klart at

¹⁹⁹ Jfr. kapittel 4 ovenfor.

²⁰⁰ Jfr. petrl. §§ 1-2 (2) og 4-1.

selskapenes frihet til enhver tid må utøves innenfor de grenser som tillatelser og godkjennelser gitt i medhold av petroleumsloven trekker opp. Disse rammene kan innebære vesentlige inngrep i selskapenes frihet til å oppfylle sine salgskontrakter, men da uten at det øves direkte innflytelse på kontraktene.²⁰¹

Et vilkår eller pålegg om hvilket felt som skal fungere som kildefelt, vil heller ikke innebære en direkte regulering av salgskontraktene. Ettersom de fleste forsyningskontraktene som inngås i dag ikke inneholder noen angivelse av kildefelt, gripes det ikke inn i selskapenes rett til å inngå salgskontrakter eller hvilke vilkår kontraktene skal inngås på. Istedenfor settes det krav knyttet til hvordan selskapene skal oppfylle salgskontraktene de inngår, ved at oppfyllelsen skal skje med gass fra bestemte felt. Petroleumslovens virkeområde synes således ikke å være til hinder for at det settes vilkår om valg av kildefelt i forbindelse med tillatelser og godkjennelser etter loven.

Vurderingstemaet i det følgende blir derfor hvorvidt myndighetene i forbindelse med tildeling av tillatelser og godkjennelser kan pålegge selskaper å kjøpe assosiert gass oppstrøms, eller pålegge dem å hjelpe produsenter med assosiert gass med omsetningen av gassen. Før jeg går inn i en drøftelse av hvilken materiell kompetanse de ulike bestemmelsene i petroleumsloven kan tenkes å gi myndighetene knyttet til valg av kildefelt, foretas en vurdering av hvilken betydning det kan ha at salgskontraktene inngås av det enkelte selskap, mens tillatelser og godkjennelser i medhold av loven stilles ovenfor rettighetshavergruppen.²⁰²

Ettersom salgskontraktene inngås av det enkelte selskap og det er opp til det enkelte selskap å oppfylle inngåtte salgskontrakter, synes et vilkår om valg av kildefelt å måtte settes overfor det enkelte selskap. Det fører oss over i en annen problemstilling, nemlig hvorvidt det i forbindelse med en tildeling av tillatelse eller godkjennelse til gruppen som helhet kan settes vilkår overfor ett eller enkelte av selskapene i gruppen. I utgangspunktet kan et slikt vilkår synes som en *diskriminering* av det eller de selskapene vilkåret settes ovenfor, i forhold til de andre selskapene i gruppen.

Problemstillingen er drøftet av Hagen m. fl. i forbindelse med vilkår i tilknytning til tildeling av utvinningstillatelser, jfr. petrl. § 3-3.²⁰³ Det forutsettes der en adgang for myndighetene til å kunne sette vilkår overfor ett eller enkelte av selskapene i rettighetshavergruppen, når det påpekes at: «Enkelte særlige vilkår har det vært vanlig utelukkende å innta i det såkalte tilbuds brevet. Dette gjelder særlig vilkår som bare gjelder ett eller enkelte av selskapene i en gruppe ... ».

²⁰¹ Jfr. kapittel 5 ovenfor.

²⁰² En vurdering av hvilke muligheter de aktuelle bestemmelsene i loven til å bestemme kildefelt redegjøres det for under punkt 6.5.2.1 til 6.5.2.3 nedenfor.

²⁰³ Se Stang i Hagen m. fl., s. 99-100.

Tilbudsbrevet underskrives av det enkelte selskap i rettighetshavergruppen forut for tildeling av utvinningstillatelsen, og utgjør således et avtaleliggende forhold mellom selskapet og departementet. Av brevet fremgår det blant annet hvilken andel av den fremtidige utvinningstillatelsen selskapet skal tildeles. De fleste forholdene som omhandles i brevet inntas i selve utvinningstillatelsen, slik at tilbudsbrevets rettslige betydning etter tildelingen av utvinningstillatelse begrenser seg til de forhold som ikke er inntatt i tillatelsen.²⁰⁴ Likevel vil det faktum at det inngås en separat avtale mellom departementet og det enkelte selskap kunne danne grunnlaget for at det settes særegne vilkår overfor ett eller enkelte av selskapene i rettighetshavergruppen.

En slik separat avtale inngås ikke mellom departementet og det enkelte selskap i rettighetshavergruppen på senere stadier i virksomheten. Da er det utelukkende rettighetshavergruppen som helhet som er subjekt for tildelingen av en tillatelse eller godkjenning. Når det er tilfelle synes det mer tvilsomt om vilkår kan settes overfor kun enkelte av selskapene i gruppen.

Det synes lite tvilsomt at et vilkår om valg av kildefelt, dersom det bare stilles overfor ett eller enkelte av selskapene i rettighetshavergruppen, vil innebære en *forskjellsbehandling* av selskapene i rettighetshavergruppen og en diskriminering av de selskaper som blir pålagt et slikt vilkår. Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler at usaklig og urimelig forskjellsbehandling eller diskriminering kan innebære en overskridelse av forvaltningens myndighet.²⁰⁵

Likevel er det klart at det bare er den *usaklige* eller *urimelige* forskjellsbehandlingen som vil være *ulovlig*. Dette kommer til uttrykk hos Eckhoff på følgende måte:

«Det sier seg selv at forskjellsbehandling ofte er tillatt. Det er selvsagt adgang til å gjøre forskjell når dette fremtrer som saklig ut fra lovens formål m.v. Selv om ikke det er tilfelle, kan skjønnsmessige vurderinger tilsi at avgjørelser noen ganger går i en retning og andre ganger i en annen retning.»²⁰⁶ (Min understrekning.)

Av særlig interesse her er at det er adgang til å gjøre forskjell der ivaretagelsen av lovens formål tilsier ulik behandling. I forhold til valg av kildefelt blir spørsmålet om petroleumslovens formål kan tilsi at det settes vilkår overfor enkelte av selskapene i rettighetshavergruppen. Hvis så er tilfelle vil ikke den diskriminering et slikt vilkår medfører, innebære ulovlig forskjellsbehandling i forvaltningsrettslig forstand.

²⁰⁴ Loc. cit.

²⁰⁵ Se Eckhoff, s. 303-306.

²⁰⁶ Op. cit., s. 304. Det fremgår her at ulik behandling av like tilfeller kan føre kan innebære en overskridelse av myndighetenes kompetanse. Selv om det som her særlig behandles er når *flere* tilsvarende forhold behandles ulik, må det samme gjelde der det foregår en ulik behandling av selskapene i forbindelse med tildelingen av en tillatelse eller godkjenning til en rettighetshavergruppe.

Det avgjørende spørsmålet vil derfor være hvorvidt det kan fremstå som saklig at det i forbindelse med tildeling av tillatelser og godkjenninger overfor rettighetshavergruppen settes vilkår overfor enkelte av selskapene i rettighetshavergruppen om at disse skal kjøpe assosiert gass fra andre selskaper oppstrøms, eller at de skal hjelpe til med avsetningen av gass fra assosierte felt gjennom å fungere som svingprodusent.

Slik jeg ser det synes det her ikke å være forhold som taler for at kun enkelte av selskapene i rettighetshavergruppen skal kunne pålegges en slik plikt. Dette vil innebære en diskriminering av selskapene som pålegges denne plikten, som ikke kan begrunnes i ivaretagelsen av lovens formål. Ivaretagelsen av myndighetenes interesser knyttet til avsetningen av assosierte felt kan skje ved at vilkår i denne forbindelse settes ovenfor rettighetshavergruppen som helhet på feltet som pålegges å yte bistand i forbindelse med avsetningen av den assosierte gassen. Følgen av dette er at forskjellsbehandling av selskapene i rettighetshavergruppen i denne sammenheng ikke fremstår som saklig, og at et vilkår om å hjelpe til med avsetningen av assosiert gass eller kjøpe slik gass oppstrøms, eventuelt må settes ovenfor rettighetshavergruppen som helhet (alle selskapene i rettighetshavergruppen) slik at forskjellsbehandling unngås.

Hvilke bestemmelser i loven som kan tenkes å hjemle et vilkår om at selskapene i rettighetshavergruppen skal kjøpe gass fra andre selskaper, eller at å fungere som svingprodusent for å hjelpe til med omsetningen av gass fra slike felt, drøftes i det følgende.

At selskapene i rettighetshavergruppen pålegges å kjøpe gassen fra et assosiert felt, innebærer at selskapene er kjøper av slik gass blir sittende med annenhåndsgass som de selv må besørge avsetningen til kjøpere i Europa. Selv om rettighetshaverne her ikke formelt pålegges å fungere som svingprodusent, vil den praktiske konsekvens gjerne bli at selskapene må redusere sin egen produksjon for sikre omsetning av den assosierte gassen de kjøper oppstrøms. På bakgrunn av likviditeten i gassmarkedet, med stor etterspørsel etter gass og salg av gass under kortsiktige kontrakter, kan det også tenkes at den assosierte gassen som kjøpes oppstrøms kan avsettes i tillegg til gassen selskapene selv er gitt anledning til å avsette uten at de er nødt til å redusere egen produksjon. I så fall synes kjøp av slik gass oppstrøms å være gunstig også sett fra selskapene i rettighetshavergruppen som pålegges en slik plikt.²⁰⁷

Når det gjelder et vilkår om at et felt må fungere som «svingprodusent» innebærer dette at rettighetshaverne på feltet forplikter seg til å slippe til gassen som produseres på det assosierte feltet under egne salgskontrakter. Det får den praktiske betydning at de må redusere egen produksjon for å slippe til den assosierte gassen etter hvert som den produseres.

²⁰⁷ Se punkt 6.5.1 ovenfor.

At det er snakk om to forskjellige forhold, kjøp av assosiert gass på rot eller svingproduksjon for å besørge avsetningen av gass fra et assosiert felt, taler for at det må foretas en separat vurdering av hvorvidt det kan settes vilkår som pålegger selskapene i rettighetshavergruppen å yte slik bistand i forbindelse med at tillatelser og godkjenninger gis etter petroleumsloven. Likevel vil altså den praktiske forskjellen av om selskapene i rettighetshavergruppen pålegges å kjøpe assosiert gass, eller om de pålegges å fungere som svingprodusent, være liten. Samtidig er det klart at myndighetenes formål i begge tilfelle vil være det samme, nemlig å sørge for en forsvarlig ressursforvaltning gjennom å sikre produksjon og avsetning av assosiert gass.

På bakgrunn av dette vil det i all hovedsak være de samme vurderingstemaene som gjør seg gjeldende ved vurderingen av om det kan settes vilkår som pålegger rettighetshavergruppen en plikt til å kjøpe assosiert gass, og om det kan settes vilkår som pålegger selskapene i rettighetshavergruppen en plikt til å fungere som «moduleringsfelt» for å sikre avsetning av gassen fra et assosiert felt. Dette gjør at jeg i det følgende ikke sonderer mellom de to forhold, det vil si at jeg vurderer myndighetenes adgang til å sette vilkår om de to typene virksomhet samlet.

6.5.2.1 Plan for utbygging og drift, petrl. § 4-2

Spørsmålet her blir hvorvidt godkjennelsen av utbyggingsplanen kan gi grunnlag for å øve innflytelse på kildefelt, enten gjennom at selskapene i rettighetshavergruppen som tildeles en utvinningstillatelse pålegges å kjøpe gass fra et assosiert felt oppstrøms eller ved at de pålegges å besørge avsetningen av slik gass («svingvirksomhet»). Avgjørende for om myndighetene har mulighet til å pålegge rettighetshavergruppen slik virksomhet, er om vilkår om de to nevnte forhold har «naturlig tilknytning» til godkjennelsen av utbyggingsplanen (og at vilkåret fremstår som forholdsmessig).²⁰⁸

Et eksempel på svingproduksjon i praksis er som påpekt ovenfor, Troll-feltet og den såkalte *Troll kommersielle modell* (TKM).²⁰⁹ Kort fortalte innebar ordningen at departement ved hjelp av Trollfeltets store gassreserver og leveringssikkerhet, sørget for at assosierte felt kunne få avsatt sin gass. Ved *godkjennelsen av gassalgsavtalene* som ga grunnlag for utbyggingen av Troll fase I, satte departementet som *vilkår* at *produksjonskapasiteten* på feltet skulle være minimum 23,7 mrd. Sm³ årlig. *Faktisk utbygd* årlig kapasitet på feltet var 30 mrd Sm³. Likevel ble bare gassalgsvolumer på omtrent 20 mrd. Sm³ per år *allokert* til Troll, som feltets egne kontraktsleveranser. Det ble ved allokeringen fastsatt at det resterende kontraktsvolumet (3,7 Sm³ årlig) skulle kunne disponeres av departementet til allokering til andre felt.

²⁰⁸ Se punktene 4.3, 4.3.3 og 5.2 ovenfor.

²⁰⁹ Se Michelet i Brautaset m.fl., s. 300-312. Se også petit-avsnittet under punkt 4.1 ovenfor.

Det er denne differansen mellom produksjonskapasitet og allokeringsvolum, også kalt *svingkapasiteten*, som har gjort det mulig for assosierte felt å levere gass etter evne under Trollfeltets gassalgskontrakter. Dersom disse feltene ikke klarer å levere gass som forutsatt, vil Trollfeltet kunne benytte sin ledige produksjonskapasitet til å produsere ekstra gass slik at kontraktsforpliktelsene oppfylles.²¹⁰

Det er her verdt å merke seg at kravet overfor rettighetshaverne på Troll-feltet om at det er vilkår om produksjonskapasitet satt i forbindelse med godkjenningen av salgskontraktene og allokeringen av volumer som la grunnlaget for at assosierte felt skulle få levere under Troll-kontraktene.

Her er vurderingstemaet om vilkår som sørger for avsetningen av assosiert gass kan settes i tilknytning til godkjenningen av *utbyggingsplanen*. Sentralt i denne vurderingen står spørsmål om et slikt vilkår vil tilfredsstille lovens krav om «naturlig tilknytning» mellom vilkåret som settes og tillatelsen som gis, jfr. petrl. § 10-18 (2).²¹¹

Overgangen til salg under forsyningskontrakter gjør at det i dag er mindre sammenheng mellom godkjenning av utbyggingsplanen på feltene og selskapenes oppfyllelse av salgskontraktene som inngås.²¹² At salgskontraktene i dag er uavhengige av produksjonen på feltene trekker i retning av at et vilkår knyttet til valg av kildefelt ikke vil ha tilstrekkelig saklig sammenheng med godkjenningen av utbyggingsplanen.

Det kan også stilles spørsmål ved om et vilkår om kildefelt vil sprengte de naturlige rammene for hva som kan reguleres ved tildelingen av PUD, gjennom at fokuset flyttes fra feltet det søkes om utvinningstillatelse for, til hensyntagen til andre felt og rettighetshavere.

Bestemmelsen i pf. § 15 (1) som utfyller petrl. § 4-2, fastslår at:

«Beskrivelsen av utbyggingen med tilhørende dokumentasjon skal tilpasses utbyggingens omfang. Beskrivelsen skal redegjøre for økonomiske, ressursmessige, tekniske og miljø- og sikkerhetsmessige forhold ved utbyggingen» (Min understrekning.)

Ordlyden kan her tale for at det er forholdene knyttet til den *aktuelle utbyggingen* som skal være sentrale ved vurderingen av godkjenningen av planen. Følgelig er det også naturlig at vilkårene som settes for godkjenning knytter seg til forhold ved det feltet som planen knytter seg til.

På bakgrunn av petrl. § 4-1 er det likevel klart at rettighetshavergruppen som fremlegger utbyggingsplanen for godkjenning, ikke kan kreve at det sees bort fra andre felt og andre selskaper. Tvert imot må departementet ha en plikt til å ta disse i betraktning i forbindelse med utvinningen når de gir tillatelser og godkjenninger etter loven. Likevel

²¹⁰ Op. cit., s. 301-302.

²¹¹ Se punkt 4.3.3 ovenfor.

²¹² Se punkt 2.2.2 ovenfor.

begrenser samordningsplikten etter petrl. § 4-1 seg til at *utvinningen* av petroleum skal skje slik at mest mulig petroleum som finnes i en forekomst eller flere forekomster samlet blir produsert.²¹³ Bestemmelsen retter seg altså mot forhold knyttet til selve utvinningen som har betydning for hvor mye petroleum som kan bli produsert. Ettersom forholdene vi her har med å gjøre (kjøp av assosiert gass oppstrøms og svingproduksjon med det formål å besørge avsetningen av slik gass) faller på siden av utvinningsbegrepet i petrl. § 4-1, kan bestemmelsen ikke tas til inntekt for at det må tas hensyn til *avsetningen* av andre felt ved godkjenningen av utbyggingsplanen.

I forlengelsen av det faktum at formålet med utbyggingsplanen er å regulere forhold knyttet til utbyggingen og driften av transportinnretninger og å sikre at *produksjonen* foregår på en måte som ivaretar hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning vil det tale mot at det kan settes vilkår som pålegger rettighetshaverne på et felt å kjøpe eller besørge avsetningen av assosiert gass i forbindelse med godkjenning etter petrl. § 4-2. Formålet med de nevnte vilkår er nemlig å sikre *avsetningen* (og ikke produksjonen) av assosiert gass, slik at vilkårene ivaretar hensyn som faller utenfor utbyggingsplanens formål.

Som følge av dette vil et vilkår overfor rettighetshaverne om å kjøpe assosiert gass eller fungere som moduleringsfelt ikke kunne sies å ha naturlig tilknytning til godkjenningen av utbyggingsplanen. Det innebærer at det ikke kan settes vilkår om slik virksomhet i forbindelse med godkjenningen av utbyggingsplanen.

Selv om godkjenningen av utbyggingsplanen skulle tenkes å gi hjemmel til å sette vilkår overfor selskapene i rettighetshavergruppen om at de skal besørge omsetning av assosiert gass, vil den praktiske betydning av adgangen til å sette slike vilkår i forbindelse med godkjenning av utbyggingsplanen være mindre enn man i utgangspunktet kan få inntrykk av. Grunnen til dette er at PUDen er en *engangsgodkjenning* som gis på et *tidlig stadium*. Vilkår som skal settes i forbindelse med godkjenning av PUD må derfor fremgå når planen godkjennes. I praksis blir derfor vilkår om at det skal produseres og omsettes assosiert gass kun tenkelig der det assosierte felt er funnet, og behovet for at det settes vilkår om at slik produksjon skal skje, er kartlagt ved godkjenningen av utbyggingsplanen for feltet. Etter at godkjenning er gitt, vil adgangen til å sette vilkår for godkjenning av utbyggingsplanen normalt være forbi, med mindre vilkårene for omgjøring av godkjenningen av utbyggingsplanen foreligger.²¹⁴

Selv om vilkårene for at rettighetshavergruppen i forbindelse med godkjenningen av utbyggingsplanen pålegges å omsette andre selskapers gass ikke skulle foreligge, vil ikke det nødvendigvis innebære at PUD er uten betydning i forhold til å sørge for omsetning og produksjon av assosiert gass. Det kan skje gjennom at det ved godkjenningen av

²¹³ Utvinningsbegrepet må ifølge petrl. § 1-6 litra g) forstås som «produksjon av petroleum, herunder boring av utvinningsbrønner, injisering, assistert utvinning, behandling og lagring av petroleum for transport, og avskipning av petroleum for transport med skip, samt bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning.» Ut i fra bestemmelsens ordlyd synes det således klart at utvinningsbegrepet regulerer produksjonsrelaterte forhold og ikke avsetningsrelaterte forhold.

²¹⁴ Som vist ovenfor under 5.5.1, skal det normalt mye til før departementet vil kunne ha adgang til å omgjøre godkjent utbyggingsplan.

utbyggingsplanen settes vilkår om at feltet skal bygges med større prosesserings- og transportkapasitet enn det feltet trenger til sin egen produksjon.

Et slikt vilkår kan både begrunnes i hensynet til eget reservoar, og i hensynet til at andre felt skal kunne omsette gass. Ekstrainvesteringer i kapasitet kan være viktig for i fremtiden å sikre både optimal produksjon på egen forekomst eller andres forekomster, og for å sikre at transporten av gass fra egen eller andres forekomster kan skje i et så stort kvantum som til enhver tid må anses ønskelig.

Hvorvidt det i forbindelse med godkjennelse av PUDen kan settes vilkår om at rettighetshavergruppen bygger innretningene med større kapasitet enn de i utgangspunktet ønsker, vil bero på om et slikt vilkår har *naturlig tilknytning* eller *saklig sammenheng* med tillatelsen som gis, og at det er *forholdsmessighet* mellom det myndighetene oppnår med vilkår og ulempen vilkåret medfører for rettighetshaverne det settes ovenfor.

Når det gjelder saklig sammenheng er utbyggingsplanen den sentrale tillatelse hva gjelder bygging av produksjons- og transportinnretninger, og et vilkår knyttet til utformingen av slike innretninger vil klart ha saklig sammenheng med tildelingen av nevnte tillatelse.²¹⁵

Ved forholdsmessighetsvurderingen vil det ha betydning av det her ikke foretas noe direkte inngrep i rettighetshavers organisering av gassalget i form av at selskapene i rettighetshavergruppen pålegges å besørge avsetningen av andre selskapers gass. Det innebærer at et vilkår om at innretningene skal bygges med større kapasitet i utgangspunktet synes mindre inngripende, og således oftere vil kunne tenkes tillatt, enn et vilkår om at rettighetshaverne på moduleringsfeltet skal omsette gassen til andre felt under gassalgskontraktene rettighetshaverne inngår. Der vilkåret innebærer at feltet skal bygges med større kapasitet, vil det være opp til rettighetshaver selv om han ønsker å omsette gass fra assosiert felt under deres gassalgskontrakt. Likevel er det klart at investeringsbelastningen kan bli så stor at den må anses uforholdsmessig i forhold til fordelene som oppnås, slik at vilkåret ikke kan settes. Sentralt i forhold til om vilkåret skal tillates er hensynet til at totaløkonomien i prosjektet det søkes om utbyggingstillatelse for ikke ødelegges.²¹⁶ I denne vurderingen vil sentrale momenter være størrelsen på ekstrainvesteringene, og rettighetshavers utsikter for dekning av disse gjennom tariffer fra selskaper som leier kapasitet.

Selv om ikke et slikt vilkår forplikter rettighetshaverne som får godkjent utbyggingsplanen til å omsette andre selskapers gass, kan det legge grunnlaget for at selskapene i rettighetshavergruppen vil være interessert i å hjelpe andre selskaper med å omsette assosiert gass. Dersom både ekstra kapasitet og avsetningsmuligheter for salg av

²¹⁵ Sammen med petrl. § 4-3 i forhold til transportinnretninger.

²¹⁶ Et slikt synspunkt er lagt til grunn i Hagen m.fl., s. 245.

den assosierte gassen foreligger, vil forholdene ligge til rette for at rettighetshaverne på det store gassfeltet og rettighetshaverne på det assosierte feltet skal komme til en løsning om at det assosierte feltet skal få benytte seg av det store feltets produksjons- og transportkapasitet, og at det skal få levere gass under det store feltets kontrakter. Det er likevel viktig å påpeke at et slikt vilkår ikke innebærer noen plikt for rettighetshavergruppen om å avsette andre selskapers assosierte gass, det vil utelukkende legge forholdene til rette for at slikt samarbeid skal kunne skje.

Den praktiske betydningen av eventuelt å kunne legge forholdene til rette for å sikre avsetningen av assosiert gass gjennom å sette vilkår at andre felt skal bygges med større produksjons- og transportkapasitet enn det feltet selv har behov for, begrenses til de tilfellene der det assosierte feltets behov er klare forut for godkjenningen av utbyggingsplanen for «moduleringsfeltet» og det assosierte feltet kan trekkes inn i myndighetenes vurderinger knyttet til godkjenning av utbyggingsplanen.

6.5.2.2 Produksjonstillatelser, petrl. § 4-4

Spørsmålet her er om kompetansen departementet er gitt til å godkjenne produksjonsforløp og å tildele produksjonstillatelser gir adgang til å *bestemme* eller *legge grunnlaget* for at rettighetshaverne på feltet skal kjøpe assosiert gass fra andre felt oppstrøms eller at de skal fungere som «moduleringsfelt» for å sikre avsetningen av slik gass.

I likhet med utbyggingsplanen (petrl. § 4-2), har produksjonsvolumene (petrl. § 4-4) som formål å sørge for at *produksjonen* på den enkelte forekomst skjer på en måte som ivaretar hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning. Det sentrale formål ved godkjenningen av produksjonsforløp og tildelingen av produksjonstillatelser etter § 4-4 er å sørge for utvinningsprofilen på feltet utformes slik at det blir produsert mest mulig petroleum.²¹⁷

Å sørge for avsetningen av assosiert gass faller derfor utenfor formålet med departementets godkjenning av produksjonsforløp og fastsettelse av produksjonstillatelser. Et vilkår som pålegger rettighetshaverne, som gis tillatelser i medhold av petrl. § 4-4, å kjøpe assosiert gass fra andre felt eller besørge avsetningen av slik gass, vil derfor ikke kunne sies å ha naturlig tilknytning eller saklig sammenheng med nevnte tillatelse. Følgen av dette blir at slike vilkår ikke kan settes i tilknytning til petrl. § 4-4.

²¹⁷ De løpende produksjonstillatelsene vil i tillegg til å ivareta en forsvarlig produksjonsprofil på den enkelte forekomst, kunne ha betydning for markedsprisen for gass. Se mer om dette under punkt 5.4 ovenfor.

I tillegg vil det faktum at en rettighetshavergruppe har fått godkjent utbyggingsplanen uten at de er pålagt noen plikt til å kjøpe andre selskapers gass eller besørge avsetningen av slik gass, tale for at en slik plikt ikke kan pålegges i ettertid. Den godkjente utbyggingsplanen vil gi selskapene berettigede forventninger om at produksjonen kan skje på de vilkår PUDen trekker opp.²¹⁸

På tross av at det ikke er adgang til å sette vilkår om valg av kildefelt i forbindelse med tildeling av utvinningstillatelser, kan det likevel tenkes at departementets adgang til å fastesette produksjonstillatelsene gir mulighet til å skape incentiver for at selskapene i rettighetshavergruppen ønsker å levere assosiert gass fra andre felt under sine gassalgskontrakter.

Oppfyllelsen av de langsiktige salgskontraktene, som fortsatt utgjør størstedelen av salget av gass fra norsk sokkel, forutsetter at selskapene til enhver tid som et minimum blir tildelt produksjonstillatelser som gir selskapene rett til å produsere en slik mengde gass at de er i stand til å oppfylle løpende produksjonstillatelser. For å ivareta hensynet til assosierte felt, kan det likevel tenkes at departementet ønsker å tildele så lave produksjonstillatelser at store rettighetshavere ikke har nok egen gass til å oppfylle egne salgskontrakter. I så fall vil disse se seg nødt til å kjøpe gass fra andre selskaper oppstrøms, eksempelvis assosiert gass, og bruke denne gassen til å oppfylle forpliktelsene sine i medhold av inngåtte langsiktige salgskontrakter.

Det er likevel ikke gitt at departementet har kompetanse til å gi lavere produksjonstillatelser, enn det godkjent produksjonsforløp legger opp til og godkjente gassalgskontrakter forutsetter, selv om det kan legges til rette for at assosierte felt skal få avsatt sin gass. Retningslinjer i forhold til hvilke produksjonstillatelser som skal gis, er gitt i petrl. § 4-4 (3), siste punktum. Der slås det fast at produksjonsforløpet som utbyggingsplanen bygges på skal legges til grunn ved tildelingen av de årlige produksjonstillatelsene, « ... med mindre nye opplysninger om forekomsten, eller andre forhold tilsier noe annet.»

Selv om unntaket hovedsakelig er påtenkt brukt der reservoartekniske hensyn viser at den planlagte produksjonsprofil ikke vil være gunstig ut i fra tekniske og økonomiske hensyn, betyr ikke dette at adgang til å fastsette andre produksjonstillatelser på et annet grunnlag vil være utelukket. Bestemmelsens ordlyd tyder tvert imot på at det også må kunne tas hensyn til andre forhold, jfr. « ... eller andre forhold tilsier noe annet.»

Spørsmålet blir om hensynet til at et assosiert felt skal få omsette gass vil være et *annet forhold* i lovens forstand. I følge Hagen må uttrykket forstås som en «henvisning til de momenter som er nevnt i bestemmelsens første og annet ledd.»²¹⁹ Første ledd og annet ledd i den gamle loven tilsvarer henholdsvis §§ 4-1 og 4-4 (1) i loven av 1996. Det

²¹⁸ Se Selvig, s. 346-348 for en redegjørelse for rettsvirkningene av godkjent PUD. Se også punkt 5.5.1 ovenfor.

²¹⁹ Se Hagen i Hagen m. fl., s. 251-252.

sentrale formål i begge de nevnte bestemmelser er å sørge for høyest mulig produksjon, der hensynet til *produksjonen* på flere felt må sees i sammenheng der forholdene tilsier det.

Paragraf 4-4 (1) åpner for at det gjøres unntak fra målet om en høyest mulig produksjon der «hensynet til ressursforvaltning eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier det». Det åpnes med dette for at det tas i betraktning andre hensyn enn rene produksjonsrelaterte hensyn. Eksempelvis er det antatt at avsetningspolitiske hensyn kan tas i betraktning. En tolkning av bestemmelsen synes således å åpne for at det tas hensyn til å sikre avsetningen av assosiert gass

Jeg er derfor, om enn under tvil, av den oppfatning at hensynet til omsetningen av assosiert gass kan forstås som et *annet forhold* i lovens forstand. Således kan hensynet til avsetningen av assosiert gass tenkes å gi grunnlag for at det gis lavere produksjonstillatelser enn det godkjent utbyggingsplan legger opp til. Slik jeg ser det vil benyttelsen av et slikt virkemiddel for å sikre avsetningen av assosiert gass likevel ikke være uproblematisk, ettersom det kan sette selskapene som tildeles lavere produksjonstillatelser i en usikker situasjon i forhold til å kunne oppfylle inngåtte salgskontrakter. Som følge av dette bør virkemiddelet brukes med varsomhet, slik at det bare bør være aktuelt der rettighetshaverne på moduleringsfeltet ikke risikerer å få problemer med å oppfylle egne kontraktsforpliktelser, og slik at det bare bør være aktuelt der det medfører en betydelig ressursforvaltningsmessig gevinst.

6.5.2.3 Samordnet petroleumsvirksomhet, petrl. § 4-7

Vurderingstemaet her er om adgangen til å bestemme samordnet petroleumsvirksomhet gir grunnlag for at departementet kan pålegge rettighetshaverne på et felt å kjøpe assosiert gass oppstrøms eller gi pålegg om at de skal fungere som «moduleringsfelt» for å sikre avsetningen av slik gass.

Et innledende spørsmål som må vurderes er om kjøp av assosiert gass oppstrøms eller å yte modulerings tjenester for å sikre omsetningen av slik gass, må forstås som *samordning* i lovens forstand. I tråd med det som er sagt om samordningsbegrepet vil det avgjørende være om forholdet kan vurderes som en form for tilpasning eller samarbeid mellom selskapene knyttet til avsetningen av petroleum.²²⁰

Selv om forholdet klart nok innebærer en form for samordning eller tilpasning, har vi ikke å gjøre med noen tradisjonell form for samordning der begge parter gjensidig tilpasser sin virksomhet med det mål å oppnå en forsvarlig forvaltning av ressursene. Isteden er situasjonen slik at det selskapet som omsetter et annet selskaps gass *ensidig* tilpasser seg situasjonen. Den ene part pålegges altså den byrde det innebærer å skulle

²²⁰ Jfr. punkt 5.7 ovenfor.

besørge omsetningen av et annet selskaps gass, mens selskapet som sitter på assosiert gass de ikke får omsatt nyter godt av myndighetenes vilkår overfor det andre selskap.

Likevel kan loven neppe forstås slik at det kreves noen jevn fordeling av byrdene når departementet treffer vedtak om samordning. Verken lov eller forarbeider har uttalelser som trekker i den retning, og i de aller fleste tilfeller vil det være slik at en part i større grad enn den andre er tjent med at samordning finner sted. At det i dette tilfelle er slik at det utelukkende er den ene part som nyter godt av samordningen, kan derfor ikke være til hinder for at forholdet må vurderes som samordning i lovens forstand.

Bestemmelsen regulerer samordning av *petroleumsvirksomhet*, som omfatter «all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster».²²¹ Bestemmelsen må således ha et videre virkeområde enn §§ 4-2 og 4-4 som bare regulerer selve utvinningen av petroleum. Som påpekt ovenfor må det å sikre avsetning av (assosiert) gass fra norsk sokkel anses som en sentral del av petroleumslovens formål om en forsvarlig ressursforvaltning, og således falle inn under petroleumsvirksomhetsbegrepet og petroleumslovens virkeområde.²²²

Vurderingen i forhold til om departementet kan bestemme at en rettighetshavergruppe skal kjøpe assosiert gass eller fungere som «moduleringsfelt» for å sikre avsetningen av slik gass, vil da bero på om pålegg om dette kan anses som *åpenbart rasjonelt*. Som påpekt under den generelle redegjørelsen for petrl. § 4-7 vil det her være relevant i hvilken grad et slikt pålegg medfører at det blir produsert mer gass enn hva som ellers ville vært tilfelle.²²³ Det må også antas at pålegg om samordning vil være særlig aktuelt der samordnet utvinning fører til økt utvinning som er av en viss størrelse.²²⁴

Denne vurderingen må naturlig nok foretas konkret i den enkelte situasjon, men det er like fullt klart at bestemmelsen åpner for at departementet kan pålegge en rettighetshavergruppe å besørge avsetningen av gass fra et annet felt, dersom det fremstår som åpenbart rasjonelt.

Et viktig moment knyttet til den praktiske betydningen av adgangen til å bestemme at rettighetshaverne på et felt skal besørge avsetningen av assosiert gass, er at et slikt pålegg må kunne settes også etter at utbyggingsplanen er godkjent.²²⁵ Det innebærer at bestemmelsen kan brukes til å pålegge slik virksomhet også der det assosierte oppdages, eller det assosierte feltets behov blir kartlagt, etter at utbyggingsplanen for «moduleringsfeltet» er godkjent.

²²¹ Jfr. petrl. § 1-6, litra c).

²²² Se punkt 6.5.2 ovenfor.

²²³ Jfr. punkt 5.7 ovenfor.

²²⁴ Jfr. Nygaards argumentasjon under punkt 5.7.

²²⁵ Se punkt 5.7.1 ovenfor.

6.5.3 Innvendinger

Ovenfor er det forutsatt at adgangen til å kunne pålegge rettighetshaverne på et felt å kjøpe gassen fra et assosiert felt oppstrøms eller å pålegge rettighetshaverne å fungere som «moduleringsfelt» for det assosierte feltet vil være viktig for å ivareta myndighetenes ønske om høyest mulig produksjon av gass. I en del situasjoner vil dette være tilfelle, men i enkelte tilfeller kan det nok også tenkes at en slik fremstilling ikke vil være helt treffende. Det beror på at salg av assosiert gass fra selskaper med begrensede porteføljer i mange tilfelle vil kunne skje uten noen form for inngripen fra myndighetene; det gjelder både salg av gass oppstrøms og salg av gass til transmisjonsselskaper på kontinentet.

Inngrep fra myndighetene i forhold til å sikre avsetning av slik gass vil med andre ord i enkelte tilfeller ikke være avgjørende for *om* slik gass vil kunne selges, men derimot for til *hvilke vilkår* det skal skje. Det kommer av at små og usikre mengder gass vil være mindre attraktivt for kjøper, og derfor normalt vil bli omsatt til en lavere pris enn hva tilfellet er når det selges større mengder gass der selger kan stille god sikkerhet for leveringen. Når situasjonen er slik at gassen høyst trolig ville blitt omsatt uansett, kan det synes tvilsomt om myndighetene bør ha kompetanse til å gripe inn, ettersom det da i prinsippet mer vil være snakk om en inngripen i *kommersielle forhold*, enn det vil være en inngripen for å sikre hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning.

6.5.4 Konklusjon

Det er etter dette klart at en adgang for departementet til å pålegge rettighetshaverne å kjøpe assosiert gass oppstrøms eller besørge avsetningen av slik gass gjennom å yte bistand som «moduleringsfelt» i enkelte tilfeller kan være viktig for å sikre omsetningen av slik gass og hensynet til en forsvarlig forvaltning av ressursene.

Det er særlig petrl. § 4-7 som synes å kunne gi myndighetene muligheter til å pålegge slik virksomhet. Bestemmelsen gir departementet rett til å bestemme at rettighetshaverne på et felt, både før og etter at utbyggingsplanen for feltet er godkjent, skal kjøpe assosiert gass fra et annet felt oppstrøms, eller at de skal besørge avsetningen av slik gass gjennom å fungere som «moduleringsfelt». Det vil her være en forutsetning at plikten til å besørge avsetningen av assosiert gass settes ovenfor alle rettighetshaverne på moduleringsfeltet for å unngå en usaklig forskjellsbehandling av disse.

På tross av at loven åpner for at det øves innflytelse på valg av kildefelt bør det utvises varsomhet i forhold til bruken av slike inngrep. Det skyldes at slik inngrep i en del tilfeller mer må oppfattes som et inngrep i kommersielle forhold enn det må oppfattes som ivaretagelsen av grunnleggende ressursforvaltningshensyn.

6.6 Pris

6.6.1 Styringsbehov

Innledningsvis må det vurderes hvorvidt norske myndigheter vil ha *behov* for å øve innflytelse på hvilken pris kontraktene for salg av gass fra norsk sokkel operer med. Primært vil dette bero på hvilken sammenheng det er mellom salgsprisen for gassen og myndighetenes inntekter fra virksomheten. Dersom myndighetenes fortjeneste fra virksomheten blir høyere jo høyere salgspriser kontraktene operer med, vil det være av sentral betydning for norske myndigheter å kunne øve innflytelse på kontraktens salgspriser. Maksimering av inntektene er nemlig et grunnleggende mål for den norske stat i petroleumsvirksomheten.²²⁶

Det kan også tenkes at myndighetene kan ha mer overordnede, strategiske betraktninger knyttet til gassprisen. Høy verdsettelse av landets ressurser vil antakelig være ønskelig uavhengig av hvilken betydning prisene får for landets inntekter fra virksomheten. Samtidig er det heller ikke sikkert at høyest mulig salgspris nødvendigvis vil være ønskelig. Dersom prisen på gass blir for høy kan det tenkes å føre til at kjøpere i Europa ønsker å dekke sitt energibehov gjennom andre energikilder enn gass, og at etterspørselen etter norsk gass derfor synker. Foreløpig er det likevel ingen ting som tyder på en slik utvikling.

Staten sikrer seg inntekter fra petroleumsvirksomheten ved hjelp av fire ulike inntektskilder:²²⁷ Et eget petroleumsskattesystem, avgifter, direkte eierskap i felt på sokkelen, og utbytte fra eierskap i Statoil. I det følgende begrenses vurderingen til spørsmål som reiser seg i tilknytning til *skatteinntektene*, ettersom dette vil være den eneste av inntektskildene som står i direkte sammenheng med kontraktsprisene.

Størsteparten av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten stammer fra skattlegging av virksomheten.²²⁸ På grunn av den ekstraordinære lønnsomheten ved petroleumsvirksomhet, blir selskapene pålagt en særskatt i tillegg til den ordinære bedriftsskattesatsen. Den ordinære skattesatsen er 28 prosent, mens særskattesatsen er 50 prosent, slik at den totale skattesatsen i petroleumsvirksomheten blir 78 prosent. Skatten beregnes i prosent av selskapenes netto skattbare inntekter, slik at selskapenes netto inntekter normalt vil være avgjørende for størrelsen på statens inntekter. Det vil igjen si at kontraktsprisene, og dermed selskapenes bruttoinntekter i utgangspunktet har sentral betydning for størrelsen på myndighetenes inntekter fra virksomheten.

Likevel er det ikke gitt at myndighetenes inntekter fra virksomheten står i direkte sammenheng med selskapenes inntekter fra virksomheten. Ved salg av olje har det i vid

²²⁶ Se petrl. § 1-2 (2) og punkt 1.1 ovenfor.

²²⁷ Se Fakta 2005, s. 55-56.

²²⁸ Se Fakta 2005, s. 55, figur 7.2, som viser statens netto kontantstrøm fra virksomheten i 2004.

utstrekning blitt tatt i bruk *normpris* ved beregningen av myndighetenes skatteinntekter. Bakgrunnen for dette er at en stor del av omsetningen av petroleum skjer til nærstående selskaper der det vil være lite hensiktsmessig om myndighetene i hvert enkelt tilfelle var nødt til å gå inn å vurdere hvorvidt den enkelte kontraktspris tilsvarer en kontraktspris som ville blitt inngått mellom to uavhengige parter. Isteden er myndighetene i petroleumsskatteloven § 4 gitt hjemmel til å fastsette normprisen som skatten beregnes på bakgrunn av, med den følge at den faktiske salgspris ikke har betydning for statens inntekter.²²⁹ Normprisen skal tilsvare den prisen petroleumen kunne blitt solgt for uavhengige parter i mellom.²³⁰

Selv om adgangen til å ta i bruk normpris ved beregning av statens inntekter fra virksomheten både gjelder ved salg av olje og gass, har normpris til nå ikke blitt tatt i bruk ved omsetningen av gass.²³¹ Følgen av at normpris ikke tas i bruk er at beskatningen blir foretatt på bakgrunn av den faktisk oppnådde salgspris.

At normpris ikke har blitt brukt for gass må antas å bero på en hensiktsmessighetsvurdering. Brautaset påpeker at det kan være vanskelig å fastsette en pris for gassen.²³² Som årsak til dette nevnes selgers og kjøpers motstridende interesser, manglende konkurranse og fravær av fri prisdannelse, og kontraktens lange varighet.

Disse vanskelighetene vil i første rekke gjøre seg gjeldende når det på forhånd skal fastsettes priser for gass som skal omsettes under langsiktige salgskontrakter og således ikke ha samme relevans ved fastsettelse av en normpris i etterhånd. I tillegg vil deregulering og åpning av markedene for fri konkurranse, og salg av gass under kortsiktige kontrakter legge til rette for en virkelig markedspris for gassen. Det vil gjøre det enklere for departementet å fastsette en riktig normpris ettersom de på bakgrunn av omsetningen i en den aktuelle periode kan fastslå hvilken pris som må vurderes som markedspris.

Dette kan legge grunnlaget for at departementet i tiden som kommer vil kunne ta i bruk normpris ved også ved salg av gass. I så fall vil behovet for å regulere den faktiske salgsprisen være lite, ettersom prisen i den enkelte kontrakt ikke vil være avgjørende for myndighetenes inntekter fra virksomheten. Bruk av normpris i fremtiden kan gjøre det enklere å sikre at gassen omsettes til en fornuftig pris i et marked som preges av stadig flere kortsiktige kontrakter, og salg av gass mellom selskaper med relasjoner til

²²⁹ Lov 13. juni 1975 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. Paragraf 4 lyder: «Til bruk ved ligningen, herunder utligningen av særskatt (jf. §5), kan departementet – generelt eller for det enkelte tilfelle – med bindende virkning fastsette en normpris for petroleum som utvinnes ... ». (Min understrekning.) At uttrykket «petroleumsvirksomhet» er brukt gjør det klart at retten til å ta i bruk normpris både gjelder ved salg av gass og olje.

²³⁰ Se Fakta 2005, s. 56.

²³¹ Loc. cit.

²³² Se Brautaset i Brautaset m. fl., s. 246.

hverandre. Likevel gjør det faktum at normpris i dag ikke brukes ved salg av gass at prisingen i den enkelte kontrakt blir avgjørende for myndighetenes inntekter.

På tross av dette vil departementets behov for aktiv å regulere prisen i den enkelte kontrakt likevel som oftest være begrenset. Grunnen til det er at selgerselskapet i de fleste tilfeller har selvstendig ønske om høyest mulig salgspris, slik at de automatisk vil ivareta myndighetenes interesser i så måte. Unntak fra dette kan tenkes i situasjoner der det ikke er «arms length» mellom selger og kjøper.²³³ I tilfeller der selger sitter med interesser også på kjøpersiden, kan selger være interessert i å selge gassen for en lav pris til kjøperselskapet, for deretter å kunne selge videre med fortjeneste uten skatteplikt til Norge.

Det er derfor særlig i sistnevnte tilfeller det vil være behov for å øve innflytelse på beregningsgrunnlaget for skattleggingen. Som vist kan det gjøres enten gjennom å regulere den faktiske salgspris, eller gjennom fastsette normpris for gass. Der normpris tas i bruk med hjemmel i petroleumsskatteloven § 4 vil det ikke være behov for å øve innflytelse på den faktiske salgspris. Vurderingen av departementets muligheter til å øve innflytelse på salgsprisen i det følgende, er derfor bare relevant der normpris for gass ikke er aktuelt.

6.6.2 Styringsmuligheter

Det naturlige utgangspunkt er at de to partene, selgerselskap og kjøperselskap, står fritt til å bli enige om salgsprisen under den enkelte kontrakt, uten at myndighetene som tredjepart har noen mulighet til å øve innflytelse. Vurderingen vil derfor bestå i om reglene i petroleumslovgivningen åpner for unntak fra dette utgangspunktet. Aktuelle bestemmelser i så henseende synes å være petrl. §§ 4-2 og 4-4, med tilhørende forskrifter.

Det følger av pf. § 21 (1) som utfyller *petrl.* § 4-2 at utbyggingsplanen skal «redegjøre for økonomiske ... forhold ved utbyggingen.» I bestemmelsens annet ledd oppstilles en rekke forhold utbyggingsplanen om nødvendig skal inneholde. Særlig ett av alternativene synes å være relevant i forhold til salgsprisen for gassen; litra f) som gjelder «[o]pplysninger om økonomiske forhold». (Min understrekning.) En beskrivelse av uttrykket *økonomiske forhold* er gitt i NOU 1979: 43.²³⁴ Der heter det at med uttrykket siktes blant annet til «investeringer, finanskostnader og driftskostnader, inntektsberegninger med markedsforutsetninger og rentabilitetsanalyser.» (Min understrekning.)

²³³ Utrykket er en betegnelse på de situasjoner der det er relasjoner mellom selger og kjøper, slik at prisregulering på bakgrunn av fri konkurranse i markedet ikke fungerer som forutsatt.

²³⁴ Se s. 104.

De økonomiske utsikter knyttet til en feltutbygging, vil være en del av vurderingen knyttet til om fremlagt utbyggingsplan skal godkjennes. Utsikter til økonomisk gevinst vil være en forutsetning for at myndighetene skal se seg tjent med å gi tillatelse til utbygging. Likevel vil det her måtte dreie seg om en vurdering av de fremtidige inntektene på et *overordnet og generelt nivå*, der poenget er å vurdere realismen i de inntektsoverslag som legges til grunn og hvorvidt utbygging på bakgrunn av disse, synes å være bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt. At det vil være snakk om overordnede opplysninger fremfor konkrete vurderinger er en naturlig følge av at fremleggelsen og godkjennelsen av utbyggingsplanen skjer på et så tidlig tidspunkt at det vil være vanskelig både for rettighetshaver å fremlegge, og for departementet å ta stilling til detaljerte opplysninger om forhold knyttet til utvinningen. På bakgrunn av dette er det klart at bestemmelsen således ikke kan forstås som noe selvstendig grunnlag for kompetanse til å øve *direkte* innflytelse på prisnivået i salgskontraktene, og at departementet derfor er avskåret fra å øve slik innflytelse.

Når det gjelder å øve *indirekte* innflytelse på prisene i salgskontraktene kan godkjennelsen av produksjonsforløp ha innvirkning på prisene som oppnås for salg av gass gjennom at disse godkjennelsene har betydning for hvor mye gass som slippes ut på markedet og på den måten har betydning for markedsprisen for gassen. Likevel vil det her være snakk om en ganske så indirekte innvirkning som skjer på et tidlig tidspunkt slik at den praktiske betydningen av godkjennelsen av utbyggingsplanen for å regulere markedsprisen for gassen vil være liten. I tillegg er det klart at godkjennelsen av utbyggingsplanen ikke i noe tilfelle gir anledning til å øve innflytelse på prisen i den enkelte kontrakt. Det innebærer at bestemmelsen ikke kan brukes til å forhindre at salg skjer til lav pris mellom selskaper som står i relasjon til hverandre.

Når det gjelder tildelingen av de løpende produksjonstillatelsene, jfr. *petrl.* § 4-4, gir disse myndighetene muligheter til å regulere hvor mye gass som slippes ut på markedet til enhver tid, og således potensielle muligheter til å øve innflytelse på markedsprisen for gass.²³⁵ Likevel er det klart at heller ikke produksjonstillatelsene gir mulighet til å påvirke prisen i den enkelte kontrakt, slik at også disse vil være uegnet for å hindre at gass selges billig der det ikke er «arms length» mellom selger og kjøper.

6.6.3 Konklusjon

Den primære begrunnelse for myndighetene til å øve innflytelse på salgsprisene er at disse vil være avgjørende for størrelsen på myndighetenes inntekter fra virksomheten.

²³⁵ Det kan påpekes at markedsprisen for gass til enhver tid vil avhenge av en rekke komplekse forhold, der størrelsen på tilbudet av norsk gass kun fremstår som én av mange relevante faktorer, og således må antas å være av begrenset betydning.

Departementets behov for å øve innflytelse vil normalt begrenses til de tilfeller der det ikke er «arms length» mellom kjøper og selger, og selger derfor ikke har ønske om å selge gassen for høyest mulig pris. Det synes likevel klart at departementet på bakgrunn av petroleumsloven regler ikke har noen mulighet til å foreta en regulering av den faktiske salgspris i slike tilfeller.

En alternativ måte departementet kan sikre inntektene fra gassalget på i slike tilfeller kan være å ta i bruk normpris ved salg av gass. Det vil gjøre at den faktiske kontraktspris mister sin betydning for størrelsen på myndighetenes inntekter, og at uheldige følger av at gassen selges billig ut av Norge kan unngås. Selv om normpris til nå ikke har blitt brukt for gass, har de senere års endringer på gassmarkedet banet vei for at så kan skje i fremtiden.

7 Avslutning

7.1 Sammenfatning

Det grunnleggende vurderingstemaet i avhandlingen er myndighetenes innflytelse på gassavsetningen fra norsk sokkel. Sentralt i vurderingen står myndighetenes behov for, og muligheter til, å øve innflytelse på salgskontraktene og ivareta petroleumslovens sentrale formål om en forsvarlig forvaltning av ressursene.

Vi har de senere år vært vitne til omfattende endringer på gassmarkedet i Europa. Markedet har blitt åpnet for fri konkurranse, både tilbudet og etterspørselen etter gass har økt og det har vokst frem et spotmarked for gass. Samtidig har gassavsetningen fra norsk sokkel blitt underlagt flere endringer. Det synes klart at det er nær sammenheng mellom endringene som har skjedd i Europa og på norsk sokkel. Naturlig nok har avsetningen fra norsk sokkel måttet tilpasse seg et endret gassmarked, men samtidig synes endrete avsetningsordninger på norsk sokkel å ha vært en medvirkende årsak til liberaliseringen av gassmarkedet i Europa.

På tross av den skisserte utvikling er det klart at myndighetenes sentrale interesse av en forsvarlig forvaltning av gassressursene gjør seg gjeldene i like stor grad som tidligere. De antydde endringer i gassavsetningen fra sokkelen har likevel medført forandringer i forhold til hvordan myndighetene ivaretar dette sentrale hensynet. I første rekke består endringene i at ivaretakelsen av en forsvarlig ressursforvaltning ikke lenger skjer gjennom en direkte regulering av den enkelte kontrakt, men derimot på tidligere stadier i virksomheten. Ivaretakelsen av hensynet skjer følgelig gjennom myndighetenes tildelinger av godkjenninger og tillatelser forut for selve salget.

Den viktigste årsaken til endring i myndighetenes fokus fra selve kontrakten til tidligere stadier i virksomheten er at markedsendringene har gjort at en direkte regulering av omsetningsfunksjonen ikke lenger er nødvendig for å ivareta en forsvarlig forvaltning av ressursene. Selskapene vil i dagens marked på egenhånd i stor grad ivareta myndighetenes interesser i så måte.

Likevel er det klart at myndighetsstyring av de tidligere stadiene i virksomheten er av vesentlig betydning for myndighetenes forvaltning av gassressursene. Særlig sentralt står myndighetenes regulering av transportsystemet. Et effektivt og velfungerende transportmarked er viktig for å kunne sikre en optimal utnyttelse av gassressursene. For å sikre dette også etter avviklingen av GFU-systemet, ble det opprettet to viktige nye aktører. Man fikk en statlig og uavhengig operatør av transportsystemet, som sikrer en

hensiktsmessig fordeling av rørledningskapasitet og en fornuftig samordning av transporten i rørledningene. Videre ble det dannet et felles eierselskap for rørledningene som hindrer interessekonflikter knyttet til valg av rørledninger. I tillegg til dette er departementet gitt kompetanse til å tildele ilandføringstillatelser i medhold av petrl. § 4-3.

Dette gjør at myndighetene fortsatt har omfattende muligheter til å styre transporten av gassen. Muligheter for å styre transporten er viktig i forhold til å kunne øve innflytelse på salget, ettersom hvordan ilandføringen skal forgå både vil være avgjørende for hvor selger kan avsette gassen sin og følgelig også hvilke kjøpergrupper han kan selge til, når selger har mulighet til å selge gass på de ulike stedene og hvilke salgsvolumer han kan tilby til enhver tid.

På bakgrunn av dette synes det, etter mitt syn, klart at bestemmelsene i petroleumslovgivningen, et statlig og uavhengig operatørselskap og et felles eierskap i røreledningene, gir myndighetene gode muligheter til å øve innflytelse på gassavsetningen i dagens marked, og således sørge for at gassressursene blir ivaretatt på en måte som tilgodeser hensynet til en forsvarlig ressursforvaltning.

Litteraturliste

Listen omfatter både siterte/tilviste kilder og kilder som er benyttet som bakgrunnsstoff.

Juridisk teori

- | | |
|--------------------|---|
| Andenæs | Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge, 9. utgave ved Arne Fliflet, Oslo 2004. |
| Arnesen | Finn Arnesen: Statlig styring og EØS-rettslige skranker, Universitetsforlaget, Oslo 1996. |
| Asche m.fl. | Frank Asche, Petter Osmundsen, Ragnar Tveterås: Market Integration for Natural Gas in Europe, Bergen 2000. |
| Austvik | Ole Gunnar Austvik: Norwegian Natural Gas, Liberalization of the European Gas Market, Oslo 2003. |
| Bjørndalen og Nese | Jørgen Bjørndalen og Gjermund Nese: Transportsystemet for naturgass, inntatt i Økonomisk forum nr. 4/5 2004, s. 32-40. |
| Boe | Erik Boe: Innføring i juss, bind 2, Statsrett og forvaltningsrett. Oslo 1993. |
| Brautaset m. fl. | Are Brautaset, Eirik Høiby, Rune O. Pedersen, Christian Fredrik Michelet: Norsk gassavsetning, Rettslige hovedelementer, Oslo 1998. |
| Claes | Dag Harald Claes: Norsk gasseksportpolitikk – håndtering av ytre endringer, FNI-rapport R:004 - 1997, Polhøgda 1997. |

| | |
|-----------------------|--|
| Eckhoff | Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett, 6. utgave (3. opplag). Oslo 1997. |
| Fleischer | Carl August Fleischer: Petroleumsrett, Oslo 1983. |
| Frihagen | Arvid Frihagen: Forvaltningsrett bind I, 3. utgave. Oslo 1991. |
| Frihagen, vilkår | Arvid Frihagen: Vilkår ved utvinningstillatelser m.v., Bergen 1979. |
| Graver | Hans Petter Graver: Alminnelig forvaltningsrett. Oslo 1999. |
| Hagen m.fl. | Lasse Hagen, Ulf Hammer, Thomas Grung Michelet og Trond Stang: Petroleumsloven av 22. mars nr. 11 1985 med kommentarer. Tano 1989. |
| Hammer | Ulf Hammer, Forsvarlig utnyttelse av petroleumsforekomster, MarIus nr. 75, Oslo 1982. |
| Hammer, Kraftmarkedet | Ulf Hammer: Tilrettelegging av kraftmarkedet, Oslo 1999. |
| Hammer, Simpy | Ulf Hammer: Norwegian gas supplies to the European market: Security of long-term supply after liberalization, inntatt i Simply 2004, s. 293-319. |
| Helle | Hallvard Helle: Om styring og samspill ved salg av norsk gass. MarIus nr. 183, Oslo 1991. |
| Hov | Jo Hov: Avtaleslutning og ugyldighet, Oslo 1998. |
| Karset m.fl. | Martin Karset, Torkjel Kleppo Grøndalen, Amund Lunne: Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett, Oslo 2005. |
| Kaasen | Knut Kaasen: Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten, Oslo 1984. |

| | |
|------------------|---|
| Kaasen, TfR | Knut Kaasen: Statsdeltakelsesavtalen i norsk petroleumsvirksomhet, TfR 1984, s. 372. |
| Mestad | Ola Mestad: Introduksjon til norske gasstransportavtaler, Oversikt og analyse av partenes hovedforpliktelser i nyere norske gasstransportavtaler, Oslo 1999. |
| Michelet | Christian Fredrik Michelet: Selskapsbasert salg av gass. Foredrag holdt på petroleumsjuridisk seminar i Helsinki, inntatt i MarIus 302, s. 23-37, Oslo 2003 |
| Moen og Dyrland | Ketil Bøe Moen og Sondre Dyrland: EUs gassmarkedsdirektiv. Oslo 2001. |
| Nygaard | Dagfinn Nygaard: Andres bruk av utvinningsinnretninger, Oslo 1997. |
| Roberts | Peter Roberts: Gas sales and gas transportation agreements – principles and practice, London 2004. |
| Rødland | Anders Rødland: Myndighetenes styransport gjennom tildelingen av en § 4-3-tillatelse, Oslo 1999. |
| Samuelsen | Jan Samuelsen: Normpris – enkelte skattemessige spørsmål. Foredrag holdt på petroleumsjuridisk seminar i Edinburgh, Scotland, inntatt i MarIus 328, s. 96-107. Oslo 2005. |
| Sejersted m. fl. | Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, Sten Foyn, Olav Kolstad: EØS-rett, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2004 |
| Selvig | Erling Selvig: Petroleumsrett til studiebruk, Utdrag, Oslo 1995. |
| Selvig, GFU | Erling Selvig: Gassforhandlingsutvalget (GFU) og salg av norsk gass. Foredrag holdt på petroleumsjuridisk seminar i Bayona, Spania, inntatt i MarIus nr. 175, s. 87-106, Oslo 1990. |

| | |
|---------------------|---|
| Selvig, Tre studier | Erling Selvig: Tre studier i petroleumsrett, Gassforhandlingsutvalget (GFU) og salg av norsk gass, (samme artikkel er trykket i MarIus nr. 175), Nordisk institutt for sjørett, Oslo udatert. |
| Stang | Fredrik Stang: Norsk formuerett I. Innledning til formueretten, 3. utgave, Oslo 1935. |
| Syversen | Jan Syversen: Skatt på petroleumsutvinning, petroleumsskatterettslige emner, Oslo 1991. |
| Takle | Egil Takle: Vilkår i forbindelse med tillatelser, godkjennelser og samtykker i petroleumsvirksomheten – noen problemstillinger. Foredrag holdt på petroleumsjuridisk seminar på Isle of Man, inntatt i MarIus nr. 209, s. 119-129, Oslo 1994. |
| Tveit | Eirik Tveit: Myndighetenes adgang til å stille vilkår om finansiell sikkerhet ved andelsoverdragelser til nye aktører, MarIus nr. 318, Oslo 2004. |
| Woxholt | Geir Woxholt: Avtaleinngåelse, ugyldighet og tolkning, 4. utgave, Oslo 2001. |
| Aarbakke m. fl. | Magnus Aarbakke, Jan Skåre, Gudmund Knutsen, Tone Ofstad: Aksjeloven og allmennaksjeloven, Oslo 2000. |

Lover

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven)
- Lov om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v. av 13. juni 1975 nr. 35 (petroleumsskatteloven)
- Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. 29. juni 1990 nr. 50 (energiloven)

- Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. av 27. november 1992 nr. 109 (EØS-loven).
- Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (petroleumsloven)
- Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44 (aksjeloven)
- Lov om allmennaksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 45 (allmennaksjeloven)

Forskrifter

- Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet av 27. juni 1997 nr. 653 (petroleumsforskriften)

Forarbeider og andre offentlige dokumenter

| | |
|-------------------------------|---|
| Innst. O. nr. 33 (1984-85) | Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om petroleumsvirksomhet. |
| Innst. O. nr. 7 (1996-97) | Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om petroleumsvirksomhet. |
| Innst. S. nr. 321 (1983-84) | Innstilling fra energi- og industrikomiteen om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten. |
| Innst. S. nr. 198 (2000-2001) | Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE. |
| NOU 1979: 43 | Petroleumslov med forskrifter. |
| NOU 2004: 7 | Statens forretningsmessige eierskap, Organisering og forvaltning av eierskapet. |
| Ot.prp. nr. 72 (1982-83) | Lov om petroleumsvirksomhet. |

| | |
|-----------------------------|--|
| Ot.prp. nr. 82 (1991-92) | Om endringer i energilovgivningen som følge av en EØS-avtale. |
| Ot.prp. nr. 63 (1994-95) | Om lov om endringer i lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) ved innlemmelse av Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) i EØS-avtalens Vedlegg IV Energi. |
| Ot.prp. nr. 43 (1995-96) | Om lov om petroleumsvirksomhet. |
| Ot.prp. nr. 81 (2001-2002) | Om lov om felles regler for det indre marked for naturgass mv. |
| Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) | Om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet. |
| St.meld. nr. 46 (1986-87) | Om petroleumsvirksomheten på mellomlang sikt. |
| St.meld. nr. 46 (1997-98) | Olje- og gassvirksomheten. |
| St.meld. nr. 39 (1999-2000) | Olje- og gassvirksomheten. |
| St.meld. nr. 38 (2001-2002) | Om olje- og gassvirksomheten. |
| St.meld. nr. 38 (2003-2004) | Om petroleumsvirksomheten. |
| St.prp. nr. 42 (2001-2002) | Om samtykke til godkjenning av avgjerd i EØS-komiteen nr. 123/2001 om innlemming av europaparlaments- og rådsdirektiv 98/30/EF om felles regler for det indre marked for naturgass (gassmarkedsdirektivet) i vedlegg IV til EØS-avtala (Energi). |
| St.prp. nr. 36 (2000-2001) | Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE. |

| | |
|-----------------------------|--|
| Forarbeider til pf. | Skisse til særskilte merknader til utkast til ny petroleumsforskrift, Olje- og energidepartementet, 1997. |
| Høringsnotat | Høringsnotat om forslag til endringer i petroleumsforskriften, saksnr. OED 05/00813-1, jfr høringsbrev 23. august 2005 |
| Høringsnotat, vedlegg | Utkast til forskrift om endringer i petroleumsforskriften, vedlegg til høringsnotat, saksnr. OED 05/00813-1 |
| Andres bruk av innretninger | Høringsnotat om fastsettelse av forskrift om andres bruk av innretninger |

Andre dokumenter

| | |
|-----------------------|---|
| Fakta 2003 | Fakta 2003. Norsk petroleumsvirksomhet, Oslo, Olje- og energidepartementet. |
| Fakta 2004 | Fakta 2004. Norsk petroleumsvirksomhet, Oslo, Olje- og energidepartementet. |
| Fakta 2005 | Fakta 2005. Norsk petroleumsvirksomhet, Oslo, Olje- og energidepartementet |
| Samarbeidsavtale | Standard samarbeidsavtale for petroleumsvirksomhet under 18. konsesjonsrunde. |
| SNF rapport nr. 05/04 | Implikasjoner for norsk næringspolitikk av sentrale utviklingstrekk i EU av Kåre Petter Hagen, Jan I. Haaland, Hans Jarle Kind, Karen Helene Midelfart og Ottar Mæstad. |

Utenlandske

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF av 22. juni 1998 om felles regler for det indre marked for naturgass
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF av 26. juni 2003 om felles regler for det indre marked for naturgass og om opphevelse av gassmarkedsdirektiv I 98/30/EF av 22. juni 1998

Elektroniske dokumenter

- Kommisjonsmeddelelse om infrastruktur /* KOM/2001/0775
endelig udg. */
- Forslag fra kommisjonen om forsyningssikkerhet /* KOM/2002/0488
endelig udg. – COD 2002/0220 */ EF-Tidende nr. C 331 E af 31/12/2002 s. 0262
– 0278